

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Adviescollege ICT-Toetsing
t.a.v. mw. drs. H.J.A. van Osch, voorzitter
Postbus 16292
2500 BG Den Haag

Prins Clauslaan 16
2505 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 27 februari 2023
Ons kenmerk 2022-0000665386
Contactpersoon [REDACTED]
Doorkiesnummer(s) [REDACTED]
E-mail [REDACTED]
Uw kenmerk PaG/19278
Bijlage(n) 1
Onderwerp Beleidsreactie OM op aanbiedingsbrief Advies Business
InformatiePlan OM (BIPOM)

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte mw. Van Osch,

Het Openbaar Ministerie (OM) staat aan de vooravond van een omvangrijk vernieuwingstraject: de realisatie van het Business InformatiePlan OM (BIPOM). Dit vernieuwingstraject kan met recht worden gekwalificeerd als een omvangrijk ICT-traject met een hoog risicoprofiel. Ter versterking van dit vernieuwingstraject heeft de Minister van Justitie en Veiligheid op 14 februari 2022 bij het Adviescollege ICT-toetsing een verzoek ingediend om te komen tot een advies inzake de strategie, beheersing en realisatie van BIPOM.

Het Adviescollege heeft conform het eigen Instellingsbesluit (artikel 2 lid 2.b) een onderzoek uitgevoerd om te komen tot een advies inzake BIPOM. U heeft uw definitieve advies op 9 december 2022 middels aanbiedingsbrief "Advies Business InformatiePlan OM" (2022-0000665386) uitgebracht aan de Minister.

Het Openbaar Ministerie spreekt zijn waardering uit voor de zorgvuldige aanpak van het Adviescollege in de uitvoering van het onderzoek om te kunnen komen tot het advies. Met dit advies (en de onderliggende deeladviezen) is het OM in staat BIPOM tijdig bij te sturen voordat wordt aangevangen met de grootschalige implementatie van dit noodzakelijke, maar omvangrijke, vernieuwingstraject.

Op basis van uw aanbiedingsbrief is onderstaande beleidsreactie geformuleerd:

- Het OM deelt de conclusie van het Adviescollege dat de vernieuwingsopgave van het OM geen makkelijke opgave is en onderstreept het algemene advies van het Adviescollege voor het creëren van meer zekerheid. Door tijdige betrokkenheid van het Adviescollege is het OM in staat – nog voor daadwerkelijke onomkeerbare besluiten zijn genomen – het veranderprogramma aan te scherpen, te versterken en daarmee meer zekerheid in te bouwen. Daarnaast maakt het OM graag gebruik van het aanbod van het Adviescollege om in een latere fase wederom de peilstok in het vernieuwingsprogramma te steken en te komen met aanvullende adviezen. Het OM zal op een nader te bepalen moment intern en extern het gesprek aangaan over het moment en de wijze waarop dat het meest effectief invulling kan krijgen.
- Het OM herkent op hoofdlijnen de adviezen van het Adviescollege en heeft op basis hiervan een aantal acties en mitigerende maatregelen genomen om de gekozen lijn van het OM beter/duidelijker te kunnen voortzetten.

In de bijlage treft u een uitgebreide inhoudelijke reactie op de aanbiedingsbrief van het Adviescollege. Hieronder heb ik de reactie van het OM samengevat.

1. Twee verschillende plannen voor realisatie vernieuwing

Het Adviescollege adviseert het OM het bestaande Plan (EMM)A, met een concretisering van de vernieuwingsambities in BIPOM, bij te stellen en tevens een alternatief Plan B(estaand) op te stellen op basis van realisatie van de vernieuwing in de bestaande omgeving.

- Het OM hecht grote waarde aan een gedegen voorbereiding ten aanzien van de vernieuwingsopgave in BIPOM om de mate van beheersbaarheid en succes te maximaliseren. Het OM is inmiddels gestart met de herbezinning op Emma. In lijn met het advies van het Adviescollege is het OM gestart met de versterking van het Programma Emma door op alle niveaus een vertegenwoordiging vanuit de business en de IV-organisatie in te vullen. Tevens zijn een programmadirecteur en twee ervaren programmamanagers aangesteld. Dit alles om gedegen planvorming, besluitvorming en toetsing/validatie ten aanzien van de volgende fase te kunnen uitvoeren. Daarnaast is afgelopen periode een start gemaakt met het opstellen van het door het Adviescollege geadviseerde plan B. Op 7 februari jl. heeft de Portfolio Board van het OM ingestemd met een nieuw fasenplan van het Programma Emma voor 2023.

- Verder is de aanvang van de pilotfase voor de definitieve verwerving van het Case Management-platform uitgesteld naar 1 februari 2023, om deze in meer detail te kunnen voorbereiden, inclusief de door het Adviescollege voorgestelde scope-verbreding. Hierbij wordt de standaard programmatuur in lijn met het advies blootgesteld aan de bredere complexiteit van zaakgericht werken binnen de strafrechtketen.
- Het Adviescollege spreekt in het advies over de keuze tussen beide opties (Plan A of Plan B) na één jaar. Het OM wil het tijdstip van dit besluit laten hangen van de snelheid waarmee de aankomende periode het versterkte programma voortgang boekt.

2. Continuëren investeringen in bestaande strafrechtssystemen

Het Adviescollege adviseert het OM te blijven investeren in de continuïteit en aanpasbaarheid van de bestaande strafrechtssystemen.

- Het OM onderschrijft het advies van het Adviescollege om te blijven investeren in de bestaande strafrechtssystemen. Naar mening van het OM is er ook geen sprake van een gerichte desinvestering in de bestaande strafrechtssystemen tot het moment dat een definitieve goedkeuring wordt gegeven voor de introductie van een integrale oplossing. Het OM gaat gedurende een langere periode uit van een duaal gebruik van de bestaande en de nieuwe strafrechtssystemen.
- In lijn met het advies van het Adviescollege zal het OM - als onderdeel van de voorbereiding op een alternatief Plan B - nader onderzoek (laten) uitvoeren naar de mogelijkheid tot het aanpassen van bestaande strafrechtssystemen in aansluiting op de vernieuwingsbehoefte. Dit zal deels vanuit de lijn worden opgepakt en deels vanuit het Programma Emma. Tevens is binnen het Programma Emma nu een aparte stroom ingericht ter voorbereiding op de voorziene transitie naar een nieuwe ICT-leverancier. Het Adviescollege wijst het OM op het belang van deze beweging en adviseert een team in te richten dat op operationeel niveau toeziet op onderhoudbaarheid, overdraagbaarheid en continuïteit. Ook dit advies zal navolging krijgen; het team zal stap voor stap worden opgebouwd.
- In lijn met dit en het volgende advies zal het OM intern, in de vorm van een regie-organisatie, "technisch geweten" opbouwen om minder afhankelijk te zijn van de grillen van externe ICT-dienstverleners en -leveranciers, waarbij het OM zelfstandig kan beschikken over een beheerplan geëquipeerd op langdurig gebruik.

3. Vergroot de grip op inzet van marktpartijen

Het Adviescollege adviseert het OM de grip op de inzet van marktpartijen te vergroten om zodoende de wendbaarheid van het Programma Emma te verbeteren. Het Adviescollege concludeert tevens dat het na afronding van het Programma Continuïteit en Overdraagbaarheid (CO) – gericht op het wegwerken van achterstallig onderhoud van de bestaande strafrechtssystemen – nog niet verantwoord is om het betreffende onderhoud en beheer van deze strafrechtssystemen over te dragen aan een nieuwe partij. In lijn met deze conclusie adviseert het Adviescollege te onderzoeken hoe de inzet van de bestaande leveranciers, dan wel van hun betrokken kernmedewerkers, in meer of mindere mate rechtmatig kan worden voortgezet.

- Het OM onderschrijft het advies op hoofdlijnen. Het OM wil meer regie voeren op de uitvoering van het ICT-voortbrengingsproces. Hiervoor zijn reeds de nodige organisatorische veranderingen doorgevoerd, zoals de eerder genoemde regie-organisatie. In lijn met dit advies zal deze regievoering verder worden versterkt.
- Ten aanzien van de uitkomsten van het Programma CO – en het al dan niet overdragen van beheer- en onderhoudswerkzaamheden naar een nieuwe partij – zal het OM in overleg treden met zowel de inkoopafdeling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid als de Landsadvocaat voor het inwinnen van advies. Op basis van dit advies zal het OM een plan van aanpak opstellen om te bepalen of en hoe kan worden overgaan tot de beoogde heraanbesteding.
- Verder zal het OM – na afronding van het Programma CO – de nodige randvoorwaarden vaststellen en de mate van overdraagbaarheid nader onderzoeken.

Afgelopen jaar heeft het Adviescollege ook onderzoek gedaan naar het Basisplan Straf bij de Rechtspraak. In het betreffende onderzoeksrapport heeft het Adviescollege geconcludeerd dat de veranderambities in BIPOM en het Basisplan Straf raakvlakken hebben met elkaar, doordat beide verandertrajecten inzetten op de ontvlechting ten opzichte van GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht). Dit systeem is bij het OM in beheer, maar wordt ook door de Rechtspraak gebruikt. In het onderzoeksrapport over het Basisplan Straf heeft het Adviescollege nadrukkelijk geadviseerd de samenwerking tussen OM en Rechtspraak ten aanzien van genoemde ontvlechting te intensiveren. Als onderdeel van deze samenwerking zal door beide organisaties een convenant worden opgesteld over de wijze van ontvlechting en de timing daarvan. De

verwachting is dat begin Q2 van 2023 een definitieve versie van het convenant is opgesteld. In het convenant wordt geadresseerd:

- hoe de goede samenwerking in de staande situatie ook in de ontvlechting betrokken kan worden;
- hoe om te gaan met het en hoe daarin te ontkoppelen, zodat ieder zijn eigen tempo kan lopen en wat de betekenis van een koppelvlak hierin is;
- dat het van belang is goede afspraken te maken over het koppelvlak tussen beide organisaties en de stapsgewijze vernieuwing.

Tevens nemen het OM en de Rechtspraak deel in elkaars stuurgroepen. Indien gewenst vindt er op bestuurlijk niveau aanvullend overleg plaats tussen het OM en de Rechtspraak.

De onderzoeken van het Adviescollege bij het OM en de Rechtspraak verschillen formeel van karakter. Het onderzoek naar BIPOM bij het OM heeft het karakter van een adviestraject, het onderzoek naar het Basisplan Straf bij de Rechtspraak is een formeel toetsingstraject. Ondanks dit formele verschil is er vanwege de inhoudelijke raakvlakken en in de geest van de beoogde samenwerking voor gekozen om de twee onderzoeksrapporten van het Adviescollege met de bijbehorende beleidsreacties vanuit de twee organisaties in gezamenlijkheid aan te bieden aan de Eerste en Tweede Kamer.

Met vriendelijke groet,



M. Otte
Procureur-Generaal

Bijlage: Beleidsreactie OM op aanbiedingsbrief Advies Business InformatiePlan OM (BIPOM)

In deze bijlage is de inhoudelijke reactie opgenomen van het Openbaar Ministerie inzake het "Advies Business Informatieplan Openbaar Ministerie" van het Adviescollege ICT-toetsing. In de uitwerking van de reactie is getracht zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de indeling van de aanbiedingsbrief.

Samenvatting advies het Adviescollege

Ter uitvoering van BIPOM is het OM gestart met een omvangrijk ICT-vernieuwingstraject (EMMA) en beheersmaatregelen rondom continuïteit en overdraagbaarheid (CO). In de lijn zijn hiertoe voorbereidende en ondersteunende activiteiten gestart. Doel is de huidige systemen voor strafrecht, met name GPS, te vervangen door nieuwe systemen die procesvernieuwingen realiseren en de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (WvSv) ondersteunen.

We achten het hoogst onwaarschijnlijk dat de nieuwe strafrechtssystemen voor de introductie van het nieuwe WvSv gereed zijn. Om de risico's van de huidige aanpak te verminderen en de continuïteit te waarborgen adviseren we daarom meer zekerheid in te bouwen:

1. Maak twee verschillende plannen voor de vernieuwing, continuïteit en aanpasbaarheid van de bestaande strafrechtssystemen. Als die zijn uitgewerkt, kan het OM kiezen tussen veelbelovende nieuwe IT en een geleidelijke aanpak met meer zekerheid, op basis van de huidige systemen.
2. Blijf investeren in de bestaande strafrechtssystemen.
3. Vergroot de grip op de inzet van marktpartijen.

Reactie OM:

Het OM deelt op hoofdlijnen de conclusie van het Adviescollege en kan zich vinden in de adviesrichting. De aanbevelingen zullen worden aangewend ter versterking van het lopende vernieuwingsprogramma Emma. Het Programma Emma is breder dan enkel de wijzigingen voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering (WvSv). De impact op alle betrokken organisaties binnen de strafrechtketen is groot en het OM trekt hierin gezamenlijk op met de ketenpartners zoals de Rechtspraak en de Nationale Politie.

In de overgang van GPS naar Emma en voor de Rechtspraak de overgang van GPS naar Basisplan Straf is het van belang om op een ordentelijke wijze te ontvlechten. Over de wijze van en de timing waarop wordt ontvlecht dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt, waar beide partijen zich aan houden. Om hier uitvoering aan te kunnen geven is eind 2022 ingezet op een intensivering van de samenwerking tussen OM en Rechtspraak, wat in ieder geval zal leiden tot het opstellen van een convenant waaraan beide partijen zich committeren. De verwachting is dat begin Q2 een definitieve versie van het convenant is opgesteld. Zoals aangegeven in uw advies voorziet het Adviescollege een risico dat de totstandkoming en invoering van het gemoderniseerde Wetboek van

Strafvordering langer duurt dan de beoogde datum van inwerkingtreding. Het OM neemt dit signaal serieus en zal het tijdigheidsaspect meenemen in de verdere uitwerking van de twee verschillende plannen voor de realisatie van de beoogde vernieuwing (later door het Adviescollege ook wel Plan A en Plan B genoemd).

Korte omschrijving van de vernieuwingsopgave

Het Openbaar Ministerie (OM) is op basis van haar Business InformatiePlan (BIPOM) in 2021 gestart met de uitvoering van een omvangrijk vernieuwingstraject. BIPOM beschrijft een aantal strategische uitgangspunten en de ambitie voor de toekomstige situatie. De vernieuwingsopgave is binnen de parketten georganiseerd in een programma voor de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (WvSv) en voor uniformering en verbetering van de strafrechtprocessen.

De ICT-gerelateerde doelstellingen en daarvoor ingerichte programma's zijn:

1. Het waarborgen van de continuïteit van bestaande strafrechtssystemen totdat de nieuwe systemen gereed zijn. Daartoe zijn twee acties gaande. Het programma Continuïteit en Overdraagbaarheid (CO) werkt in de periode tot begin 2023 het achterstallige onderhoud van de bestaande strafrechtssystemen weg. Daarnaast zijn voorbereidingen voor een aanbesteding gestart om het volledige beheer van die systemen per 2024 aan een nieuwe partij te gunnen.
2. Het realiseren van nieuwe strafrechtssystemen waarmee de verbeterde processen en het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden ondersteund. Deze vernieuwing van de strafrechtssystemen evenals het organiseren van de overgang van de bestaande naar de nieuwe strafrechtssystemen vindt plaats in het programma EMMA. Input voor het programma vormt de nieuwe, geüniformeerde werkwijze die het OM nu aan het beschrijven is. Het systeem voor de ZSM-aanpak voor veelvoorkomende criminaliteit is de eerst geplande oplevering, in de eerste helft van 2023.
3. Versterking van de InformatieVoorzieningsorganisatie van het OM (IVOM), die ertoe moet leiden dat het OM meer zelf kan doen aan de regie op en uitvoering van het ICT-voortbrengingsproces. IVOM is recent flink uitgebreid en heeft een sourcingsstrategie en een nieuwe IT-architectuur gedefinieerd. In 2022 is een selectietraject uitgevoerd voor de twee centrale standaard softwarecomponenten uit de architectuur, te weten een systeem voor Casemanagement (CM, gericht op het automatiseren van bedrijfsprocessen) en een voor Contentmanagement (ECM, voor opslag en ontsluiting van ongestructureerde informatie zoals documenten en multimedia). Voor de definitieve beoordeling van de geschiktheid van het CM-systeem is in augustus 2022 een pilot gestart.

Reactie OM:

Het OM kan zich op hoofdlijnen vinden in de beschrijving van de OM-brede veranderambities.

Advies: Creëer meer zekerheid

BIPOM schetst het door het OM gewenste toekomstbeeld. Om dit te realiseren zijn omvangrijke veranderingen nodig in organisatie, processen en systemen. De verwachte invoering van het nieuwe WvSv in 2027 vormt de deadline voor realisatie van de hoge ambitie.

Ons advies is om meer zekerheid te creëren om de continuïteit en bruikbaarheid van de systemen voor de korte en lange termijn te waarborgen. Zowel de uitvoering van de programma's CO en EMMA, als de wijze van inzet van marktpartijen kennen namelijk grote risico's:

- We achten het hoogst onwaarschijnlijk dat de nieuwe strafrechtssystemen voor de introductie van het nieuwe WvSv gereed zijn. Daarvoor is de vernieuwingsopgave namelijk te complex, de aanpak nog onvoldoende uitgewerkt en blijkt dat beoogde tijdlijnen nu al niet worden gehaald. Er is per saldo een reëel risico dat de huidige strafrechtssystemen niet kunnen worden uitgefaseerd.
- De continuïteit van de bestaande strafrechtssystemen is niet gewaarborgd. Op de eerste plaats omdat het OM onvoldoende eigen kennis opbouwt van de bestaande systemen en ook in de toekomst te weinig investeert in de verbetering ervan. Op de tweede plaats is het risico groot dat deze nieuwe beheerpartij niet in staat blijkt te zijn het gewenste onderhoud goed te doen door de inherente beperkingen aan kennisoverdracht van de bestaande naar de nieuwe beheerpartij.

Meer zekerheid creëren kan door op drie gebieden maatregelen te nemen:

1. Maak twee verschillende plannen voor de vernieuwing, continuïteit en aanpasbaarheid van de bestaande strafrechtssystemen.
2. Blijf investeren in de bestaande strafrechtssystemen.
3. Vergroot de grip op de inzet van marktpartijen.

Reactie OM:

Het OM deelt op hoofdlijnen de onderkende risico's van het Adviescollege en kan zich vinden in de adviesrichting. In lijn met dit advies zal het OM dan ook een regie-organisatie opbouwen, dat intern als "technisch geweten" kan functioneren en dat het voor het OM mogelijk maakt om minder afhankelijk te zijn van de grillen van externe ICT-dienstverleners en -leveranciers.

Op het moment van schrijven zijn alle bestaande strafrechtssystemen onder beheer van het OM en reeds jarenlang betrokken IT-dienstverleners. Er is geen sprake van een acuut gevaar ten aanzien van de inzet van de bestaande partners. Daarnaast is het Programma CO juist in het leven geroepen om achterstallig onderhoud zowel applicatief als infrastructureel zo spoedig mogelijk te verhelpen. De risico's ten aanzien van de mogelijke overdracht die voortkomt uit de wettelijke verplichting om aanbesteed werk te her-aanbesteden zal vooraf door het OM worden gewogen, zowel inhoudelijk als aanbestedingsrechtelijk.

Ad 1. Maak twee verschillende plannen voor de vernieuwing, continuïteit en aanpasbaarheid van de bestaande strafrechtssystemen

We adviseren het OM per direct het programma EMMA bij te stellen. Doe dit voordat ontwikkelteams worden opgeschaald of nieuwe strafrechtssystemen in productie genomen worden.

EMMA bijstellen is noodzakelijk omdat we twijfelen aan de geschiktheid van het gekozen CM-product voor een brede en langdurige inzet, de nieuwe architectuur nog niet ver genoeg is uitgewerkt en de voorbereiding van de opschaling tot een groot aantal ontwikkelteams nog niet ver genoeg gevorderd is. Gegeven de omvang van wat er nog moet gebeuren zal het huidige plan voor vernieuwing veel meer tijd kosten dan verwacht. Daardoor blijft de complexe situatie van bestaande en nieuwe systemen langer bestaan, worden de kosten hoger en kan het nieuwe WvSv niet tijdig worden ingevoerd.

We adviseren dat het OM het plan voor de vernieuwing en de aanpak van het programma EMMA herzielt door met een sterk team een aantal grote onzekerheden aan te pakken, een alternatief plan te maken op basis van de bestaande systeemomgeving, en over een jaar een keuze tussen de mogelijke opties te maken. Bereid die keuze als volgt voor:

Vorm een klein topteam

Stel zo snel mogelijk een topteam samen dat in één jaar het fundament legt voor EMMA. Zorg ervoor dat dat team de kennis en ervaring heeft om de nu nog sterk conceptuele IT-architectuur uit te werken en de opschaling naar meerdere ontwikkelteams voor te bereiden.

Een topteam is nodig omdat de IT-architectuur voor de nieuwe strafrechtssystemen momenteel slechts een ontwerp op hoofdlijnen kent. Het uitwerken van dit ontwerp naar een werkbare oplossing vraagt veel kennis en ervaring. Het is nog te vroeg om op te schalen naar meerdere teams. Dit zou in de eerste fase van EMMA eerder leiden tot veel coördinatieproblemen dan dat het proces wordt versneld. Het IVOM is bovendien een jonge organisatie die nog geen ervaring heeft met de regierol bij grootschalige vernieuwing.

Om het fundament voor de opschaling te kunnen leggen, de ontwikkelomgeving in te richten en praktijkproeven uit te voeren, dient het team over de nodige ontwikkel- en architectuurexpertise te beschikken. Het moet de deskundigheid hebben om de belangrijkste keuzes voor de inzet van de verschillende componenten te maken en de werking daarvan aan te tonen. Het team moet ten slotte het vermogen hebben om in overleg met de architecten tot een bijgesteld (eind)ontwerp te komen en een groeipad te definiëren om de bijgestelde IT-architectuur te realiseren.

Reactie OM:

Het OM deelt op hoofdlijnen de adviesrichting van het Adviescollege. In lijn met het advies van het Adviescollege is het OM reeds gestart met de versterking van het Programma Emma door het aanstellen van een programmadirecteur en twee ervaren programmamangers. Ook het advies ten aanzien van het 'topteam' zal navolging krijgen; dit team zal stap voor stap worden opgebouwd. Daarnaast is afgelopen periode gewerkt aan het herziene programmaplan Emma en is een start gemaakt met het opstellen van het door het Adviescollege geadviseerde plan B. Op 7 februari jl. heeft de Portfolio Board van het OM ingestemd met het nieuwe fasenplan van Programma Emma voor 2023.

Bereid in ongeveer één jaar de mogelijke opschaling voor

Zorg dat het topteam in maximaal één jaar een aantal aspecten concreet heeft uitgewerkt voor de betrokken gebruikers en ICT-medewerkers. Dat doet het team door de volgende stappen te zetten en de resultaten ervan vast te leggen:

- ***Plan de inrichting van de nieuwbouwomgeving***
Maak om te beginnen en in korte tijd een planning waarin wordt vastgelegd welke onderdelen van strafrechtssystemen en delen uit de IT-architectuur in welke volgorde worden gerealiseerd. Deze planning betreft de keuzen van ontwikkelstraat en koppelvlakken, tot en met de voorziene functionaliteit.
- ***Kies een oplossingsrichting voor OM-specifieke vraagstukken***
De oplossingsrichting moet passen bij de eisen vanuit de strafrechtprocessen zoals: het voegen en splitsen van zaken, werken met data die in de loop der tijd pas volledig worden, feiten en regels bij data die veranderen door een nieuwe zienswijze op de onderhanden zaak, samenwerking met ketenpartijen en werken met verschillende niveaus van vertrouwelijkheid en beveiliging.
- ***Zie ZSM als praktijkproef***
Beschouw de eerste bruikbare functionaliteit (ZSM) die het team oplevert als een praktijkproef en als basis om een realistische vervolgplanning voor EMMA te kunnen maken. Deze ingreep heeft consequenties voor het project ZSM zoals dat nu is voorgesteld.
- ***Richt een voortbrengingsproces in***
Ontwikkel samen met de parketten een voortbrengingsproces, waarbij de behoefte van de parketten wordt vertaald naar werk voor de ontwikkelaars. Bouw dit stap voor stap uit naar een beproefde inrichting voor de opschaling.

Het OM deelt de adviesrichting van het Adviescollege. Ook de vier deeladviezen worden door het OM onderschreven. Ze zijn onderdeel gemaakt van het recent opgestelde fasenplan voor het Programma Emma, waarin is beschreven wat in het komende jaar de activiteiten en werkzaamheden zullen zijn. Bijzondere aandacht is er voor de pilotfase. In de pilotfase heeft het OM nu in het kader van de verwerving van een case management-systeem een POC ('proof of concept') ingericht voor de beproeving van de software. Parallel wordt in deze fase voor ZSM een praktijkproef uitgevoerd, waarbij twee werkende bouwblokken van het case management-systeem worden ontwikkeld.

Het Adviescollege spreekt in het advies over de keuze tussen beide opties na één jaar. Het OM wil het tijdstip van dit besluit laten afhangen van de snelheid waarmee de aankomende periode het versterkte Programma voortgang boekt.

Verkrijg zekerheid over bredere inzetbaarheid van het CM-product

Toon via de pilot en één of meer aanvullende praktijkproeven aan dat het gekozen CM-product ook werkt voor meer complexe processen, OM-specifieke scenario's en toekomstige ontwikkelingen, zodat het risico op vastlopen in de vernieuwing, met een desinvestering als gevolg, zo klein mogelijk is.

Het hart van de nieuwe IT-architectuur wordt gevormd door een CM-product van een partij die geen wereldwijde marktleider is op het gebied van zaakgericht werken en waarvan het de vraag is of het alle gevraagde procesondersteuning van OM kan bieden. Dit gezien de ervaring van andere overheidsorganisaties met een dergelijk product. Een pilot van zes maanden is in voorbereiding, waarna het contract met het CM-product ontbonden kan worden mocht dit uit de pilot blijken dat het niet geschikt is. De pilot geeft, voor zover bekend op het moment van de toets, niet genoeg inzicht in de bredere

inzetbaarheid van het CM-product. Dit heeft als risico dat het OM in de pilot niet kan vaststellen dat het product geschikt is en vervolgens te veel tijd investeert in een product dat uiteindelijk niet geschikt blijkt.

We adviseren de pilot aan te passen om inzicht te krijgen in:

- Inrichten, beheersen en onderhouden van het voor de strafrechtprocessen representatieve kennismodel dat de kern vormt van het CM-product en de omgang met beslisregels en gegevens. Test hierbij met name die aspecten die verbonden zijn aan het werken met dynamisch casemanagement, waardoor veranderingen in regels dan wel data leidt tot veranderingen in systeemgedrag.
- De leveranciersafhankelijkheid in relatie tot de overdraagbaarheid van dit kennismodel, de benodigde capaciteit, kennis en ervaring, en de meer of minder kwetsbare positie in de IT-architectuur als geheel.

Reactie OM:

Het Adviescollege geeft aan te 'twijfelen' over de geschiktheid van het gekozen CM-Product voor een brede en langdurige inzet waarbij er niet is gekozen voor een wereldwijde marktleider op het gebied van zaakgericht werken.

Ten aanzien van de toetsing van geschiktheid van het CM-Product is reeds in de aanvliegroute door het OM rekening gehouden met een uitvoerige pilotfase waarin de door het OM gestelde eisen en wensen worden getoetst op het verworven product. Het OM is in de overeenkomst met de geselecteerde leverancier voor de Case Management-oplossing een dergelijke pilotfase inmiddels overeengekomen. Tijdens deze fase wordt de geschiktheid van de standaardprogrammatuur-oplossing getoetst. Deze pilot vindt daarnaast plaats onder ontbindende voorwaarden. Indien de oplossing niet voldoet aan de eisen en wensen van het OM kan de overeenkomst worden ontbonden. Een dergelijke constructie (met ontbindende voorwaarden) is een verregaande vorm van zekerheid die normaliter geen onderdeel is van een standaard verwerving.

Het OM deelt de adviesrichting van het Adviescollege ten aanzien van de pilot op hoofdlijnen. Op het moment van het Ac ICT-adviestraject werd nog gewerkt aan het plan van aanpak voor de pilot. Op basis van het Ac ICT-advies heeft het OM dit plan van aanpak nu herzien. De aanvangsdatum van de pilot is uitgesteld naar 1 februari 2023 om de pilot intern in meer detail voor te bereiden, inclusief de door het Adviescollege voorgestelde verbreding. Om invulling te kunnen geven aan het advies is onderscheid aangebracht tussen een POC in het kader van de beoogde verwerving van een case management-systeem en een praktijkproef voor de ontwikkeling van eerste functionaliteiten voor ZSM. In de POC wordt de standaardprogrammatuur blootgesteld aan de bredere complexiteit van zaakgericht werken binnen de strafrechtketen. Het OM zal bij de uitvoering van de pilot dan ook niet alleen de eisen en wensen toetsen, maar zich in de POC ook richten op een complexiteit die ZSM te boven gaat. Dit om vast te stellen hoe de standaardprogrammatuur zich gedraagt.

De suggesties van het Adviescollege ten aanzien van het door het Adviescollege benoemde representatieve kennismodel en de omgang met beslisregels en gegevens worden ter harte genomen. Middels het plan van aanpak voor de pilotfase zal door het OM worden vastgesteld hoe een bredere toetsing van het CM-product nader kan worden geduid.

Stel twee alternatieve vervolgplannen op

Ontwikkel op basis van de resultaten van de vorige stappen twee mogelijke vervolgplannen.

- **Plan (EMM)A** is de vervolgplanning van EMMA voor volledige vernieuwing. Gebruik de ervaring met de pilot en praktijkproef, het ingerichte voortbrengingsproces en de bijgestelde IT-architectuur als basis voor een realistische vervolgplanning voor EMMA.
- **Plan B(estaand)** is vernieuwen op basis van de bestaande omgeving. Het beeld dat de doelen van het OM niet gerealiseerd kunnen worden in de huidige systemen blijkt niet uit de (externe) onderzoeken die het OM heeft laten uitvoeren. Ofschoon deze onderzoeksrapporten op een flink aantal verbeterpunten wijzen sluit dat niet uit dat in de komende jaren procesvernieuwing mogelijk is. We adviseren dan ook om vernieuwing vanuit de bestaande systemen en daarvoor gebruikte standaard software als serieuze, volwaardige optie te onderzoeken.

Het OM heeft de afgelopen jaren, voorafgaande aan CO, al gewerkt aan vernieuwing binnen de bestaande ICT-systemen. Dit heeft geleid tot een aantal bouwstenen voor doorontwikkeling (zichtbaar in de IT-architectuur), zoals de API-strategie. Maar niet tot een integraal vernieuwingsplan van de huidige strafrechtssystemen dat nodig is als (onderdelen van) EMMA niet uit de verf komen. Voor het maken van plan B zijn achtereenvolgens de volgende acties nodig:

- Maak gedetailleerde impactanalyses van de verbetermogelijkheden van de huidige strafrechtssystemen en daarvoor gebruikte standaard software. Het is van belang om inzicht te krijgen in de mogelijkheden, kosten en risico's, voor het realiseren van zowel gewenste functionele veranderingen in de komende jaren als delen van de nieuwe IT-architectuur. Net zoals voor het huidige programma CO moeten hiertoe impactanalyses worden uitgevoerd met duidelijke afbakening van benodigde veranderingen.
- Werk deze impactanalyses (en in bredere zin plan B) uit in nauwe samenwerking met de architecten van het OM, en de huidige beheerpartijen en externe experts op het gebied van de gebruikte standaard software voor de bestaande strafrechtssystemen.
- Ontwikkel een alternatieve IT-architectuur waarin de doelen en uitgangspunten van BIPOM zoveel mogelijk gerealiseerd worden. Zorg dat deze IT architectuur aansluit bij de bestaande strafrechtssystemen.

Neem besluit over vervolgaanpak

Als plan A en B zijn uitgewerkt, kan het OM kiezen tussen veelbelovende nieuwe IT waarin al het nodige is geïnvesteerd – en waar ook nieuw aangetrokken medewerkers warm voor lopen – en een geleidelijke aanpak met meer zekerheid, op basis van de huidige systemen. Om te komen tot een goede afweging raden wij het OM aan om onafhankelijk advies in te winnen.

Reactie OM:

Het OM deelt de adviesrichting van het Adviescollege ten aanzien van Plan A en Plan B. Het OM is inmiddels gestart met de herbezinning van het lopende het veranderprogramma Emma. Afgelopen periode is gewerkt aan het herzien van het programmaplan (Plan A) en is een start gemaakt met het opstellen van het door het Adviescollege geadviseerde Plan B.

Ad 2. Blijf investeren in de bestaande strafrechtssystemen

De bestaande strafrechtssystemen zijn naar verwachting na 2027 nog in gebruik, ook al wordt alles op alles gezet om EMMA snel te realiseren. De uitvoering van de strafrechtprocessen blijft dus voor langere tijd afhankelijk van de bestaande systemen. We adviseren daarom te blijven investeren in de continuïteit en aanpasbaarheid ervan, door zelf kennis op te bouwen en de verbetering te baseren op een langjarige visie en plan. Neem daartoe de volgende stappen.

Onderzoek hoe de bestaande strafrechtssystemen zijn aan te passen

We adviseren het uitfasen van de bestaande systemen pas te plannen als er meer inzicht is in de werking van de nieuwe IT en tot die tijd uit te gaan van langdurig gebruik van de huidige systemen en onderliggende standaard ontwikkelsoftware. Het OM maakt voor ondersteuning van de strafrechtprocessen gebruik van zeven systemen (Compas, GPS/ZSM, GPS, NIAS, GPS DNA, Onderzoeken en Helix). Beheer en onderhoud vragen veel kennis van de OM-processen en werking van de bestaande systemen. Het OM investeert dan ook terecht en met urgentie in het meest achterstallige onderhoud aan de bestaande strafrechtssystemen met het programma CO. Op dit moment ontbreekt echter het inzicht in de beheersbaarheid van de systemen voor de lange termijn, omdat er vanuit wordt gegaan dat ze binnen afzienbare tijd worden vervangen. Er is ook geen visie voor de continuïteit en aanpasbaarheid van de bestaande strafrechtssystemen opgesteld. Deze insteek vormt een risico voor de continuïteit van ICT-ondersteuning bij toekomstige strafzaken. Wij verwachten dat aanpassingen van de bestaande strafrechtssystemen ten behoeve van verbetering en uniformering van de strafrechtprocessen evenals ten behoeve van invoering van het nieuwe WvSv onvermijdelijk zijn.

Bouw binnen IVOM aanvullende kennis op

Gebruik de resterende contractperiode met de huidige leveranciers om expertise van bestaande strafrechtssystemen op te bouwen binnen IVOM. Dit stelt het OM niet alleen in staat om tot een goede aanbesteding te komen, maar ook om beter te sturen op de uitvoering van onderhoud, beheer en vernieuwing door toekomstige leveranciers. IVOM versterkt deze regiefunctie door een team in te richten dat op operationeel niveau toeziet op onderhoudbaarheid, overdraagbaarheid en continuïteit. Het team bouwt daartoe (technisch)-inhoudelijke kennis op van de bestaande strafrechtssystemen en de infrastructuur.

Ontwikkel een beheerplan voor langjarig gebruik

Stel voor elk strafrechtstelsel een beheerplan op waarbij ervan wordt uitgegaan dat het systeem nog voor vele jaren actief is. Neem in dit beheerplan onder meer op:

- een analyse van de benodigde verbeteringen in het kader van achterstallig onderhoud;
- een roadmap met verwachte nieuwe functionaliteit en targets voor het verbeteren van de gezondheid van het systeem;
- automatisering van beheer, in lijn met eerder uitgebracht extern advies;
- lifecyclemanagement voor de overgang op nieuwe versies van de standaard software. Besteed daarbij aandacht aan de mogelijkheden van de cloudtechnologie van de betrokken leveranciers voor het cloudbeleid van het OM.

Reactie OM:

Het OM deelt de adviesrichting van het Adviescollege ten aanzien van de noodzaak om als OM te blijven investeren in de continuïteit en aanpasbaarheid van bestaande strafrechtssystemen. Zoals gezegd, zal het OM dan ook in lijn met dit advies intern een "technisch geweten" opbouwen om minder afhankelijk te zijn van de grillen van externe ICT-dienstverleners en -leveranciers, waarbij het OM zelfstandig kan beschikken over een beheerplan geëquipeerd op langdurig gebruik.

Ad 3. Vergroot de grip op de inzet van marktpartijen

Het OM wil zelf meer regie voeren op de uitvoering van het ICT-voortbrengingsproces. Daarmee is het OM beter in staat prioriteit te stellen ten aanzien van zijn ICT-ondersteuning. Een voorwaarde daarvoor is een passende inzet van dienstverleners en softwareproducten van marktpartijen. Op dit moment loopt het OM het risico dat gekozen softwareproducten niet aan de verwachtingen voldoen en niet goed vervangbaar zijn. Bovendien kan het beheer van de bestaande strafrechtssystemen niet aan een geschikte partij worden overdragen. Nieuwe aanbestedingen zijn in voorbereiding, waaronder een traject om alsnog een ECM-product te selecteren. Deze kosten veel inspanning en hebben een lange doorlooptijd, wat de wendbaarheid van EMMA niet ten goede komt. We adviseren het OM daarom:

Onderzoek waarde huidige raamovereenkomsten

De aanbestedingen van het Case Management (CM) product en het Enterprise Content Management (ECM) product zijn niet optimaal verlopen. Voor het CM-product zijn slechts twee kandidaten aangeboden; voor het ECM heeft geen enkele partij aan de eisen voldaan. Onderzoek met JenV waarom de gebruikte raamovereenkomst niet tot het gewenste resultaat heeft geleid en beoordeel of binnen deze raamovereenkomst een beter resultaat had kunnen worden bereikt, bijvoorbeeld door een andere omgang met de betrokken tussenliggende partijen (*brokers*). Bepaal hoe het OM op basis van bestaande raamovereenkomsten (software, ICT professionals) toegang krijgt tot alle potentieel inzetbare (markt)partijen en zelf beter kan sturen op de selectie, aard en mate van inzet van (de producten van) die marktpartijen. Onderzoek ook de mogelijkheden binnen de bestaande raamovereenkomsten voor het inschakelen van externe ICT-professionals en het in de markt zetten van opdrachten met resultaatverplichting.

Start zo nodig aanbesteding voor nieuwe raamovereenkomst(en)

Indien met de bestaande raamovereenkomsten niet de gewenste wendbaarheid kan worden gerealiseerd, start dan een aanbesteding van een of meer nieuwe, specifieke raamovereenkomst(en) met aanbieders van software-producten of van teams/diensten waarmee de gehele doelarchitectuur kan worden gerealiseerd. Dit voorkomt langdurige tussentijdse aanbestedingsprocessen. Zorg er daarbij voor dat OM de gewenste flexibiliteit, kwaliteit en rechtstreekse sturing op de selectie onder de raamovereenkomst(en) verkrijgt.

Reactie OM:

Het OM deelt de adviesrichting van het Adviescollege ten aanzien van het vergroten van grip op marktpartijen. Het OM onderschrijft dit advies op hoofdlijnen en is (onder andere) met de inkoopafdeling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in overleg rondom de inzet van bestaande raamovereenkomsten. Daarnaast onderzoekt het OM de mogelijke inzet van rijksdienstverleners voor de invulling van resultaatgerichte ontwikkelcapaciteit ter bevordering van de wendbaarheid van Emma. Verder zal het OM juridisch aanbesteding-technisch advies van de Landsadvocaat inwinnen om te bepalen hoe op een effectieve en rechtmatige manier kan worden ingekocht.

Onderzoek meer opties voor het waarborgen van continuïteit van beheer en onderhoud

Door de complexiteit van de bestaande strafrechtssystemen en de beperkte automatisering van het beheer is het voor een nieuwe partij lastig om de kennis op te bouwen die nodig is om verstoringen snel op te lossen en onderhoud op een goede manier uit te voeren. Na realisatie van het project CO is het nog niet verantwoord om onderhoud en beheer zonder meer over te dragen aan een nieuwe partij. Voor het OM is de overdraagbaarheid bovendien lastig te beoordelen, gezien het beperkte zicht op de techniek van de bestaande strafrechtssystemen.

Onderzoek meer opties dan een "aanbesteding CO" door:

- Ga eerst na hoe de inzet van bestaande leveranciers dan wel (ten minste) hun betrokken kernmedewerkers meer of minder rechtmatig kan worden voortgezet. Verken daarbij ook andere opties dan "in elk geval aanbesteden", waaronder de mogelijkheden voor insourcing.
- Indien nieuwe externe of interne partijen betrokken moeten worden bij beheer en onderhoud, stel dan na de realisatie van het project CO de mate van overdraagbaarheid en de randvoorwaarden vast. Betrek ook potentiële nieuwe beheerpartijen bij dat proces, bijvoorbeeld in de vorm van een marktconsultatie.
- Houd bij de (eventuele) aanbesteding van het beheer van bestaande strafrechtssystemen rekening met de mogelijkheid dat gekozen wordt voor (delen uit) Plan B.
- Maak het de moeite waard voor marktpartijen om de vereiste beheerprestatie ook echt te leveren.

Reactie OM:

Het Adviescollege concludeert tevens dat het na afronding van het Programma CO nog niet verantwoord is om het betreffende onderhoud en beheer van deze strafrechtssystemen over te dragen aan een nieuwe partij. In lijn met deze conclusie adviseert het Adviescollege te onderzoeken hoe de inzet van de bestaande leveranciers dan wel hun betrokken kernmedewerkers in meer of mindere mate rechtmatig kan worden voortgezet. Het OM herkent zich in deze conclusie en ziet de continuïteitsrisico's die samenhangen met de transitie naar een nieuwe partij. Het OM zal daarom juridisch aanbesteding-technisch advies van de Landsadvocaat inwinnen ten aanzien van de wervingsstrategie die na afronding van Programma CO kan worden ingezet. Tevens zal het OM – na afronding van het Programma CO – de nodige randvoorwaarden vaststellen en de mate van overdraagbaarheid nader onderzoeken.