



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de minister, mevrouw D. Yesilgöz-Zegerius
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2024-0000039875

Uw kenmerk

4570325

Datum 22 januari 2024
Betreft Definitief BIT-advies beheer en onderhoud Justid

Geachte mevrouw Yesilgöz-Zegerius,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beheer en onderhoud van informatiesystemen bij de Justitiële Informatiedienst (Justid). De eigenaar van Justid is de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de coördinerend opdrachtgever is de directeur-generaal van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR). Het advies kan als volgt worden samengevat:

Justid verzorgt de uitwisseling van justitiële informatie in de ketens van Justitie en Veiligheid. Justid beheert en onderhoudt voor 27 opdrachtgevers verschillende informatiesystemen (waarvan we er in dit onderzoek drie hebben bekeken). De jaarbegroting voor het beheer en onderhoud is 61 miljoen euro.

Conclusie

Afnemers van de dienstverlening van Justid zijn over het algemeen tevreden en er zijn geen grote verstoringen. Toch zien wij substantiële en deels urgente issues in het beheer en onderhoud die in de nabije toekomst tot verstoringen kunnen leiden. De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat het huidige volwassenheidsniveau van beheer en onderhoud de dienstverlening van Justid kwetsbaar maakt om de volgende redenen:

- A. Noodzakelijke verbeteringen komen niet goed van de grond.
- B. Financiering is niet toekomstvast.
- C. Besluitvorming over beheer en onderhoud is niet slagvaardig.

Advies

Om meer zekerheid te krijgen over de stabiliteit en continuïteit van de dienstverlening, zijn verbeteringen in het beheer en onderhoud nodig. Wij adviseren u het volwassenheidsniveau te verhogen op de volgende punten:

- 1. Voer doelgericht verbeteringen door.
- 2. Realiseer structureel voldoende financiering voor beheer en onderhoud.
- 3. Verbeter de besluitvorming en sturing.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van de organisatie Justid en zijn informatiesystemen. Daarna werken we bovenstaande conclusie en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's bij het beheer en onderhoud van de informatiesystemen bij Justid.

KORTE OMSCHRIJVING VAN JUSTID

Justid is opgericht in 2006 met als doel cruciale justitiële informatie eenvoudiger en sneller te delen binnen de strafrechtketen. Opdrachtgever is dan DGRR met als enige systemen het Justitieel Documentatie Systeem en de Strafrechtketendatabank (SKDB), op dat moment nog bekend als Verwijsindex Personen (VIP). Beide systemen hebben een wettelijke basis en bevatten persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

De afgelopen zeventien jaar is Justid verantwoordelijk geworden voor beheer en onderhoud van meerdere informatiesystemen. De organisatie levert inmiddels verschillende diensten aan afnemers binnen de strafrecht-, de migratie- en de jeugdketen en ook (beperkt) daarbuiten. Hiermee is een breed palet van diensten en financieringsarrangementen ontstaan voor 27 verschillende opdrachtgevers.

Op bestuurlijk niveau is de aansturing vormgegeven in een governancedriehoek, dit is vastgelegd in een convenant. Binnen de driehoek is de eigenaar verantwoordelijk voor de continuïteit van de organisatie op de lange termijn. De opdrachtgevers zijn budgethouder en verantwoordelijk voor de financiering van de gevraagde diensten. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het doeltreffend en doelmatig leveren van de diensten. Het hoofd Keten Informatie Voorziening (KIV) van DGRR acteert namens de directeur-generaal als coördinerend opdrachtgever in de bestuurlijke overleggen en is voorzitter van de opdrachtgeversraad waaraan de opdrachtgevers en de opdrachtnemer deelnemen.

Sinds 1 januari 2022 is Justid een agentschap, dat wil zeggen: een onderdeel van het ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Justid wil in deze vorm op meer doelmatige wijze de publieke belangen behartigen. Binnen Justid bestaat daarbij de behoefte aan uniformering en versterking van de dienstverlening.

Voor de periode 2022-2027 is vanuit het ministerie 30 miljoen euro vrijgemaakt ten behoeve van het programma Toekomstvast IV (TIV). TIV beoogt het op orde brengen van de huidige informatiesystemen door achterstanden weg te werken en een robuuste basis te creëren.

Voor ons onderzoek hebben we de strategische-, tactische- en operationele beheer- en onderhoudsprocessen bekeken. Daarnaast keken we naar het functioneren van de governancedriehoek. Gegeven de omvang van het IV-landschap van Justid is deze niet volledig onderzocht. Om een zo representatief mogelijk beeld van het beheer en onderhoud bij Justid te verkrijgen, hebben we ons gericht op drie informatiesystemen die verschillen in omvang, leeftijd en opdrachtgever: SKDB, Centraal Digitaal Depot (CDD) en Taakgericht Informeren (JIP). In de bijlage vindt u de details van Justid en deze informatiesystemen.

CONCLUSIE: HUIDIGE VOLWASSENHEIDSNIVEAU BEHEER EN ONDERHOUD MAAKT DIENSTVERLENING JUSTID KWETSBAAR

Vanuit zijn missie wil Justid ervoor zorgen dat cruciale informatie beschikbaar is op het juiste moment voor de juiste persoon in de ketens van Justitie en Veiligheid. De informatiesystemen die wij hebben onderzocht spelen daarbij een belangrijke rol. Afnemers zijn over het algemeen tevreden en er zijn geen grote verstoringen. Toch zien wij substantiële en deels urgente issues in het beheer en onderhoud dat Justid uitvoert. Deze kunnen in de nabije toekomst tot

verstoringen leiden. Zo is de informatiebeveiliging niet op orde en kent het applicatielandschap op onderdelen fors achterstallig onderhoud. De kwetsbaarheid van de dienstverlening heeft een aantal oorzaken.

A. Noodzakelijke verbeteringen komen niet goed van de grond

Professioneel beheer en onderhoud omvat het systematisch verbeteren van de organisatie, de processen en tools om de kwaliteit van de dienstverlening blijvend te garanderen. Justid start weliswaar veel verbeterinitiatieven, maar deze komen niet goed van de grond. Hiervoor zijn drie oorzaken aan te wijzen:

- De samenhang tussen verbeterinitiatieven is onvoldoende duidelijk waardoor het risico bestaat dat er straks vergelijkbare procesbeschrijvingen en richtlijnen naast elkaar bestaan. Overlappende initiatieven zorgen voor dubbel werk en onduidelijkheid.
 - Met het opstellen van de Technische Realisatie Architectuur (TRA) zijn technische kaders vastgesteld voor informatiesystemen én kaders voor beheer-, ontwikkel- en informatiebeveiligingsprocessen. Op dit laatste gebied kan overlap ontstaan met het 'Security en Privacy'-project om de informatiebeveiliging op orde te krijgen.
 - Naast het recent ingerichte Agile Portfolio Management (APM), is Justid gestart met de inrichting van Universeel Service Management (USM). USM heeft raakvlakken met zowel het APM als met de TRA en die zijn niet in beeld.
- De aansturing van verbeterinitiatieven is onvoldoende waardoor resultaten uitblijven.
 - Er is onvoldoende gestuurd op de projecten die zijn gestart naar aanleiding van een kritisch Red Teaming rapport van begin 2021. Dat rapport signaleerde meerdere hoog risico kwetsbaarheden met impact op informatiebeveiliging. Het is zorgelijk dat de mate waarin deze inmiddels zijn gereduceerd, niet inzichtelijk is. Tijdens ons onderzoek constateerden wij meerdere kwetsbaarheden.
 - Initiatieven om achterstallig onderhoud bij SKDB aan te pakken zijn gestrand. Sinds 2014 hebben zeker vier rapporten dit probleem aangekaart. Een concreet stappenplan om het op te lossen wacht ten onrechte op de modernisering van de identiteitsvaststelling, dat een verbetertraject is vanuit DGRR in de keten.
 - De Technische Realisatie Architectuur (TRA) is een goed uitgangspunt voor verbeteringen binnen Justid, waarbij is aangegeven welke technologieën tot de doeltechnologie behoren. De implementatie wordt niet (integraal) aangestuurd, maar aan de teams overgelaten. Daardoor komt de verbetering maar zeer beperkt tot realisatie.
- Noodzaak tot verbetering lijkt niet breed in de organisatie gevoeld te worden.
 - Er zijn weliswaar beschrijvingen van werkprocessen, maar deze worden in de praktijk niet altijd toegepast. Ook ondersteunende administraties zoals een Configuratie Management Database (CMDDB) of een Governance Risk en Compliance (GRC tool) zijn onvoldoende gevuld.
 - Wij hebben gemerkt dat de teams weinig urgentie voelen als het gaat om potentiële beveiligingsincidenten. We hebben de indruk dat dit komt doordat er tot nu toe geen grote calamiteiten hebben plaatsgevonden.

B. Financiering is niet toekomstvast

Met de huidige financiering is Justid niet in staat om het beheer en onderhoud zo uit te voeren dat de continuïteit van de systemen ook op langere termijn zeker is

gesteld. Daarbij komt dat de invoering van het nieuwe kostprijsmodel (met de overgang van Justid naar agentschap) nog niet leidt tot het hebben van volledige inzicht in de kosten per product of dienst. Het model is bedoeld om een meer voorspelbare situatie te creëren voor opdrachtgevers en afnemers. Deze situatie is nog niet bereikt.

- Er is onvoldoende inzicht in welk budget er structureel nodig is voor de onderzochte applicaties.
 - Beheer- en onderhoudsactiviteiten zijn structureel maar worden gedeeltelijk gefinancierd uit incidenteel geld (vanuit programma TIV en vanuit ondernemingsgelden) en dat is onwenselijk
 - SKDB kent significant en onderkend achterstallig technisch onderhoud. Dit is echter noch vertaald in extra beheerinspanning die dit vraagt, noch naar potentiële besparing als deze achterstanden worden weggewerkt. Hierdoor is het voor de opdrachtgever niet duidelijk of deze dienst tegen een scherpe prijs wordt afgenomen. Of dat ze teveel betalen en de dienst – na bijvoorbeeld renovatie – goedkoper onderhouden kan worden.
 - Er wordt niet altijd rekening gehouden met het toekomstig beheer- en onderhoudsbudget. Een voorbeeld hiervan is JIP waar dit tijdens de ontwikkeling duidelijk werd. Justid is verantwoordelijk voor het regelen van voldoende budget voor onderhoud en beheer. Op dit moment worden de kosten van JIP niet volledig gedekt door opbrengsten van afnemers.
- De huidige budgettering op basis van het kostprijsmodel is niet toereikend.
 - Het kostprijsmodel is gebaseerd op kosten uit het verleden, niet op basis van verwachte benodigde middelen. De benodigde middelen zijn niet bekend.
 - Reserveringen bestemd voor vernieuwing of zelfs vervanging van onderdelen van applicaties in het kader van lifecyclemanagement zijn niet verwerkt in het kostprijsmodel. Ook zijn geen aanvullende afspraken hierover aangetroffen in de governancedriehoek. Dit betekent dat de opdrachtgever en de eigenaar – als er aanleiding ontstaat tot vernieuwing of vervanging van een applicatie – met aanvullende financiële verzoeken te maken zullen krijgen waarvan het dan onzeker is of daarvoor de financiering tijdig kan worden gevonden.

C. Besluitvorming over beheer en onderhoud is niet slagvaardig

Zowel op bestuurlijk niveau in de governancedriehoek als op strategisch en tactisch niveau binnen Justid blijven vraagstukken liggen of worden niet geagendeerd. We denken daarbij bijvoorbeeld aan de vernieuwing van de SKDB en de toekomst van JIP, maar ook aan het bespreken van servicelevels en benodigde structurele budgetten. Dit heeft de volgende redenen:

- De governancedriehoek werkt niet zoals beoogd. De formele beschrijving van de driehoek blijkt in de praktijk niet voldoende aangrijpingspunten te bieden voor iedere actor om zijn of haar rol te pakken.
 - Doordat de scheiding tussen “wat” (rol van de opdrachtgever) en “hoe” (doorgaans de rol van de opdrachtnemer) in de dienstverlening niet eenduidig is, worden belangrijke beslissingen niet altijd tijdig geagendeerd. Het is onduidelijk wie bepaalt met welke voorziening een dienst wordt ingevuld. Dat heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat er binnen Justid voor twee vergelijkbare diensten twee verschillende voorzieningen zijn ontwikkeld (JIP en E-Makelaar).
 - De eigenaar is niet altijd betrokken bij besluitvorming over nieuwe diensten. Daardoor kan hij zijn rol met betrekking tot de continuïteit en

samenhang van de dienstverlening niet invullen. Zo zijn in het verleden een aantal nieuwe diensten niet voorgelegd aan de eigenaar.

- Justid maakt zich te afhankelijk van externe ontwikkelingen bij besluitvorming over onderhoud van applicaties, waardoor achterstallig onderhoud niet effectief wordt opgepakt.
 - De vernieuwing van de SKDB, maar ook het doorvoeren van structurele (technische) verbeteringen op SKDB, wachten op een ketenprogramma 'Vernieuwing Identiteitsvaststelling'.
 - De ondersteuning van verschillende versies van berichtenboeken en koppelvlakken blijft bestaan, omdat niet alle ketenpartners aansluiten op nieuwe versies. Dit wordt nu niet via opdrachtgever geagendeerd, zodat ketenpartners hierop aangesproken worden.

ADVIES: VERHOOG VOLWASSENHEIDSNIVEAU OM DIENSTVERLENING TE VERSTEVIGEN

Justid is verantwoordelijk voor cruciale informatie op het juiste moment voor de juiste persoon in de ketens van Justitie en Veiligheid. Om de stabiliteit en continuïteit van de dienstverlening te borgen, zijn verbeteringen in het beheer en onderhoud nodig. Hiervoor is het van belang dat het volwassenheidsniveau wordt verhoogd binnen Justid en in de aansturing vanuit de driehoek.

1. Voer doelgericht verbeteringen door

Om verbeterinitiatieven goed van de grond te laten komen, is expliciete aandacht vanuit hoger management nodig. Bundel de verschillende initiatieven in een professionaliseringstraject waarvan een directielid 'sponsor' is.

Daarbij adviseren wij in elk geval de volgende stappen:

- Breng de status en beoogde baten van lopende verbeterinitiatieven in beeld. Denk daarbij niet alleen aan organisatiebrede initiatieven, maar ook aan verbeteringen binnen applicaties, zodat op teamniveau het achterstallig onderhoud kan worden aangepakt.
- Prioriteer de initiatieven en houd rekening met onderlinge afhankelijkheden, overlap, inbedding in en absorptievermogen van de organisatie.
- Plan en monitor de uitvoering, zeker voor informatiebeveiliging en het effectief inzetten van Governance Risk Compliance tooling (GRC). Zorg dat initiatieven die gestart zijn niet verwateren totdat ze geheel zijn doorgevoerd.
- Leer van elkaar, kijk in hoeverre bij SKDB eenzelfde vernieuwingsaanpak als bij CDD toegepast kan worden. Pas best practices in de praktijk toe, bijvoorbeeld zoals ze in de TRA beschreven zijn.

2. Realiseer structureel voldoende financiering voor beheer en onderhoud

Om te zorgen dat in de toekomst achterstanden niet weer oplopen waardoor incidentele gelden nodig zijn om deze weg te werken, adviseren wij het volgende:

- Stel als opdrachtnemer vast welke structurele middelen nodig zijn om de dienstverlening effectief te kunnen uitvoeren. Maak hierbij onderscheid tussen wat nodig is in de huidige situatie en wat nodig is in de situatie waarin de het achterstallig onderhoud is weggewerkt en verbeteringen zijn gerealiseerd.
- Ontwikkel binnen Justid het kostprijsmodel verder door, waarin reserveringen voor lifecyclemanagement volledig zijn meegenomen. Doe dit in samenspraak met de opdrachtgevers. Alternatief hiervoor is dat Justid afzonderlijk

afspraken maakt met de opdrachtgevers over financiering van (gedeeltelijke) applicatievervanging op termijn.

- Maak met opdrachtgevers en eigenaar afspraken over de dekking van de benodigde middelen.
- Stel als opdrachtnemer na initiële vaststelling, in afstemming met de opdrachtgever en de eigenaar, periodiek het structureel benodigde budget bij. Het is goed mogelijk dat bestaande activiteiten efficiënter kunnen worden uitgevoerd als het achterstallig onderhoud is weggewerkt en verbeteringen zijn doorgevoerd. Dit is ook het moment om de slag naar een doelmatiger dienstverlening te maken.

3. Verbeter de besluitvorming en sturing

Om de besluitvorming en sturing te verbeteren is de huidige beschrijving van verantwoordelijkheden van opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar niet afdoende. Een meer praktische invulling is nodig, denk daarbij aan:

- Stel gezamenlijk concreter vast wat de verantwoordelijkheid van de partijen in de governancedriehoek is. Dat de verantwoordelijkheid voor het "wat" bij de opdrachtgever ligt zal minder een discussie zijn; deze heeft als taak om aan te geven aan welke dienst concreet behoefte is. Wie verantwoordelijk is voor het "hoe" (ofwel: met welke applicaties wordt deze dienst gefaciliteerd?) kan scherper afgesproken worden. Maak expliciet wat de verwachtingen over en weer zijn, wie de betrokken ketenpartners aanhaakt en wie er daadwerkelijk bij ketenpartners iets kan afdwingen.
- Agendeer als opdrachtnemer tijdig wat nodig is voor continuïteit van de dienstverlening en neem met de driehoek heldere besluiten, zeker waar dit de reguliere dienstverlening naar de opdrachtgevers overstijgt. Ook besluiten over de vernieuwing SKDB en over JIP raken de continuïteit van de dienstverlening. Over SKDB verschenen meerdere rapporten, het wordt tijd om nu echt iets te gaan doen en dat ook af te maken.
- Accepteer de onzekerheden van werken in de keten, maar laat je niet weerhouden om zelf al verbeteringen te realiseren. Hoewel dit met name speelt bij SKDB, kan ook CDD hierin nog stappen zetten.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen met dit advies een bijdrage te leveren aan de verbetering van het beheer en onderhoud binnen Justid en de aansturing vanuit de governancedriehoek.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

drs. H.J.A. van Osch
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

Informatie over de organisatie Justid en de applicaties die zijn beoordeeld in dit onderzoek.

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Organisatie	Justitiële informatiedienst, kortweg Justid
2.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Deze organisatie heeft als doel om justitiële informatie beschikbaar te stellen binnen de ketens van Justitie en Veiligheid.
3.	Omvang organisatie	In 2023 is het jaarbudget beheer en onderhoud van Justid 61 miljoen euro en het totaal aantal FTE's binnen Justid 570
4.	Informatiesystemen	Voor dit onderzoek zijn drie applicaties onderzocht: SKDB: De strafrechtketendatabank is de centrale applicatie van de identificerende administratieve persoonsgegevens, foto en verwijzingsgegevens van verdachten en veroordeelden in de strafrechtketen. CDD: Centraal Digitaal Depot is een archiefsysteem dat daarnaast uitwisseling faciliteert van documenten en bestanden tussen partijen in de justitieketens. JIP: De dienst taakgericht informeren (JIP) levert informatieproducten op maat aan ketenpartners.
5.	Oprachtgever(s)	DGRR opdrachtgever voor diensten geleverd met SKDB DI&I opdrachtgever voor een deel van de diensten geleverd met CDD Justid opdrachtgever voor JIP
6.	Housing en hosting	Housing bij overheidsdatacenter bij de Belastingdienst Technisch beheer doet Justid zelf: afdeling IT Operations
7.	Applicatieonderhoud	Applicatieonderhoud doet Justid zelf: Afdeling Persoonsinformatie (SKDB) Afdeling Digitalisering- en Archiveringsdienst (CDD) Afdeling Portalen en Samenwerking (JIP)
8.	Omvang onderzochte applicaties/systemen	Jaarlijks beheer & onderhoudsbudget: <ul style="list-style-type: none"> • SKDB ca. 8,8 miljoen euro • CDD ca. 4,1 miljoen euro • JIP ca. 0,4 miljoen euro Het aantal FTE's dat werkt aan de applicaties: <ul style="list-style-type: none"> • SKDB ca. 54 fte • CDD ca. 30 fte • JIP ca 4 fte
9.	Omvang applicaties	<ul style="list-style-type: none"> • SKDB: 250.000 regels code • CDD: 260.000 regels code • JIP: 30.000 regels code
10.	Huidige technologie/ architectuur	<ul style="list-style-type: none"> • JIP: Java, Angular/TypeScript • SKDB: Java, Oracle PL/SQL, WebLogic, AngularJS, JSP • CDD+: Java, Oracle PL/SQL, WebLogic, Angular/TypeScript
11.	Doeltechnologie/- architectuur	<ul style="list-style-type: none"> • JIP: gelijk aan huidig • SKDB en CDD: service gerichte architectuur gebaseerd op Java en Angular front-end. Uitfaseren Oracle PL/SQL en Weblogic op termijn.
12.	Gebruikte kader voor beheerprocessen	ITIL/BISL/ASL/USM

Datum
22 januari 2024

Kenmerk
2024-0000039875

13.	Leeftijd systemen en lifecyclestatus	<ul style="list-style-type: none"> • SKDB: 18 jaar oud, fase vernieuwing verouderde componenten • CDD: 17 jaar oud, fase vernieuwing verouderde componenten • JIP: 4 jaar, fase wacht op besluitvorming doorontwikkeling
14.	Financiering	<p>Voor SKDB ligt het beheer en onderhoudsbudget vast in de overeenkomst met DGRR</p> <p>Voor CDD is een deel van het beheer en onderhoudsbudget (voor de basisdienst) vastgelegd in een overeenkomst met de opdrachtgever DI&I. Het resterende deel ligt vast in overeenkomsten met de verschillende afnemers van CDD.</p> <p>Voor JIP is geen overeenkomst met een opdrachtgever, alleen een overeenkomst met 1 afnemer (CJIB), hierin wordt een deel van de kosten voor JIP doorbelast.</p>
15.	Gebruikers/afnemers	<ul style="list-style-type: none"> • Afnemers SKDB zijn bijv. Opsporingsinstanties, DJI, OM, CJIB, Reclassering, RvdK • Afnemers CDD zijn bijv. Vreemdelingenpolitie, COA, IND, Rechtspraak, DT&V, Kmar • JIP heeft CJIB als afnemer en enkele pilot afnemers

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Beheer en Onderhoud; conform artikel 2, lid 2 sub a2 Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing
2.	Aanmelddatum	09-05-2023
3.	Start onderzoek	06-07-2023
4.	Afronden onderzoek	15-11-2023
5.	Datum concept advies	18-12-2023
6.	Datum definitief advies	22-01-2024
7.	Eerder onderzoek	n.v.t.
8.	Onderzoeksmethode	Themasessies, interviews, documentstudie, analyse administraties en GIT