



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de minister voor Rechtsbescherming,
de heer F.M. Weerwind
Postbus 16292
2500 BG Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

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

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2023-0000088889

Uw kenmerk

4030889

Datum 13 februari 2023
Betreft Definitief BIT-advies Basisplan Straf

Geachte heer Weerwind,

U heeft namens de Raad voor de rechtspraak het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma Basisplan Straf van de Rechtspraak. De opdrachtgever van het programma is de portefeuillehouder Straf van de Rechtspraak. Het advies kan als volgt worden samengevat:

De Rechtspraak en het Openbaar Ministerie (OM) maken gezamenlijk gebruik van het Geïntegreerde Processysteem Strafrecht (GPS) ter ondersteuning van het strafprocesrecht. Het programma Basisplan Straf beoogt de rechtspraakfunctionaliteit uit GPS te vervangen door een eigen oplossing voor de Rechtspraak. Het programmabudget is begroot op 42 miljoen euro.

Conclusie

We achten het onwaarschijnlijk dat het programma Basisplan Straf op tijd en succesvol de rechtspraakfunctionaliteit van GPS gaat vervangen. Dit komt doordat Basisplan Straf met vier structurele problemen kampt:

- A. De samenwerking tussen het OM en de Rechtspraak voor de GPS-vervanging is ontoereikend.
- B. De haalbaarheid van de oplossingsrichting is onzeker.
- C. De inrichting van de realisatie zorgt voor onnodige vertraging.
- D. De basis voor beheerste programma-uitvoering is onvoldoende ingevuld.

Advies

Wij adviseren de Rechtspraak om de noodzakelijke voorwaarden voor succesvolle GPS-vervanging op korte termijn in te vullen:

- 1. Breng de samenwerking met het OM binnen drie maanden op orde.
- 2. Zorg voor meer zekerheid over haalbaarheid oplossingsrichting Rechtspraak.
- 3. Verbeter de inrichting van de realisatie.
- 4. Zorg voor een beheerste programma-uitvoering.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het programma. Daarna werken we bovenstaande analyse en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma Basisplan Straf. In de bijlage vindt u de details van het programma.

Ons onderzoek richtte zich op de vervanging van de rechtspraakfunctionaliteit uit het Geïntegreerde Processysteem Strafrecht (GPS) voor de Rechtspraak. Het Openbaar Ministerie (OM) en de Rechtspraak hebben gekozen voor het scenario waarin ieder een eigen systeem realiseert en geen gebruik meer zal maken van een gezamenlijk systeem. Wij hebben niet onderzocht of het gekozen scenario van twee gescheiden systemen de grootste slaagkans heeft en grootste meerwaarde oplevert voor de strafrechtketen. Wel hebben wij eerder over het vernieuwingstraject van het OM geadviseerd¹.

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROGRAMMA BASISPLAN STRAF

Voor de ondersteuning van de strafrechtspraak maken de Rechtspraak en het OM sinds 2008 gezamenlijk gebruik van GPS. Het OM is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud. GPS ondersteunt de administratieve en juridische strafprocessen van zowel de Rechtspraak als het OM voor de strafzaken bij de rechtbank (1^e aanleg), op verschillende momenten in het strafrechtproces. Daarnaast ondersteunt GPS de aanlevering van het digitale strafdossier aan de Rechtspraak. Ook andere partijen in de strafrechtketen gebruiken informatie uit GPS.

Toen het OM in 2021 het besluit nam om GPS uit te faseren, was dit voor de Rechtspraak aanleiding om het programma Basisplan Straf te starten en een eigen oplossing te realiseren. Reden hiervoor is dat de Rechtspraak al langer knelpunten ervaart met betrekking tot de stabiliteit en beperkte aanpasbaarheid van GPS en vindt dat een gedeeld systeem niet in lijn is met zijn soevereine positie. Het OM heeft het programma EMMA opgestart om eigen nieuwe strafrechtssystemen te realiseren.

Doel van Basisplan Straf is om de continuïteit en uitvoerbaarheid van strafprocessen voor de Rechtspraak te waarborgen met optimale ondersteuning van de informatievoorziening. Concreet wil de Rechtspraak de gebruikte functionaliteit in GPS binnen vier jaar stapsgewijs vervangen door een eigen oplossing. De Informatievoorzieningsorganisatie (IVO) van de Rechtspraak realiseert deze oplossing met hulp van externe partijen. IVO houdt daarbij de mogelijkheid open om onderdelen van de oplossing aan te besteden. De nieuwe oplossing moet gereed zijn voordat het nieuwe Wetboek van Strafvordering – beoogd vanaf 2026 – in werking treedt.

Basisplan Straf is begin 2022 gestart en loopt tot eind 2025. Er zijn drie ontvlechtingstappen gedefinieerd om GPS te vervangen en de strafprocessen aan te passen:

1. Realisatie van koppelingen tussen OM en Rechtspraak - voor onder meer het dossierbeheer - en van functionaliteit voor het samenstellen van juridische stukken en om rechterlijke beslissingen te registreren in een beslisadministratie. Beoogde oplevering in 2022 en 2023.
2. Realisatie van functionaliteit voor de postkamer, managementinformatie en archivering. Beoogde oplevering in 2023 en 2024.

¹ Advies over Business Informatieplan Openbaar Ministerie (BIPOM): <https://www.adviescollegeicttoetsing.nl/onderzoeken/documenten/publicaties/2022/12/06/bit-advies-business-informatieplan-openbaar-ministerie-bipom>

3. Realisatie van functionaliteit voor de zaakadministratie en -behandeling voor de verschillende typen zaakstromen in het Strafrecht. Beoogde oplevering in 2024 en 2025.

Mogelijk wordt een vierde stap in de aanpak toegevoegd als de vervanging voor het huidige systeem (NIAS) voor strafzaken in hoger beroep (2^e aanleg) ook onderdeel wordt van Basisplan Straf. Hier was ten tijde van dit onderzoek nog geen besluit over genomen.

CONCLUSIE: ONWAARSCHIJNLIJK DAT BASISPLAN STRAF LEIDT TOT SUCCESVOLLE VERVANGING GPS

We zien grote betrokkenheid op alle niveaus binnen de Rechtspraak om te komen tot een beheerste vervanging van GPS. Het programma Basisplan Straf is nu ruim tien maanden onderweg, maar komt ondanks deze betrokkenheid moeizaam van de grond. We achten het onwaarschijnlijk dat het programma op tijd en succesvol de rechtspraakfunctionaliteit van GPS gaat vervangen. Daarmee komt mogelijk ook de tijdige invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, vooralsnog beoogd vanaf 2026, in gevaar.

Basisplan Straf kampt met vier structurele problemen. Hieronder geven we daarvan een overzicht.

A. Samenwerking OM en Rechtspraak ontoereikend

De Rechtspraak en het OM kiezen voor het scenario om met de uitfasering van GPS allebei een eigen oplossing te realiseren en daarbij gezamenlijke processen te wijzigen. Net zoals beide partijen van elkaar afhankelijk zijn in het gebruik van GPS, zijn ze dat ook om het systeem stap voor stap uit te faseren en de gezamenlijke processen aan te passen. De samenwerking tussen de Rechtspraak en het OM voor de uitfasering is nu echter ontoereikend. De Rechtspraak onderkent het risico hiervan, maar dit heeft nog niet geleid tot risicoreductie. Hierdoor ontbreekt het aan duidelijkheid op de volgende twee aspecten:

- Gezamenlijke nadere invulling van de ontvlechtigingsstappen:
 - Aanpassingen op GPS per ontvlechtigingsstap zijn onvoldoende uitgewerkt. Zo ontbreekt een specificatie van de benodigde aanpassingen om gegevens uit de zaakadministratie in GPS te ontsluiten en uit te wisselen met de nieuwe oplossing van de Rechtspraak. Dergelijke aanpassingen zijn essentieel zodat de Rechtspraak en het OM zoveel mogelijk onafhankelijk van elkaar hun deel uit GPS kunnen vervangen. Afstemming hierover heeft echter alleen globaal plaatsgevonden.
 - Afspraken over de inhoud van de gegevensuitwisseling via de nieuwe koppelingen tussen het OM en de Rechtspraak ontbreken. Dit geldt zowel voor de detailstructuur van de gegevensuitwisseling voor de zaak- en beslisadministratie als voor de uitwisseling van de dossierstukken.
 - Een gezamenlijke uitwerking van de gewijzigde processen ontbreekt. Als gevolg van de ontvlechting veranderen de administratieve processen tussen het OM en de Rechtspraak. Onduidelijk is of de beoogde wijzigingen haalbaar en werkbaar zijn voor beide partijen.
- Gezamenlijke planning en capaciteitsoverzicht:
 - Een gezamenlijke planning met mijlpalen voor (tussen)opleveringen, migraties en implementatie per ontvlechtigingsstap ontbreekt. Hierdoor kunnen noodzakelijke gezamenlijke testen en implementaties niet op elkaar worden afgestemd.

- Gezamenlijk inzicht ontbreekt in de benodigde capaciteit en kennis van GPS die het OM en de betrokken leveranciers moeten leveren en wanneer dit moet gebeuren. Voor GPS-aanpassingen die nodig zijn voor de ontvlechting van de Rechtspraak is bovendien nog geen capaciteit gereserveerd door het OM.

B. Haalbaarheid oplossingsrichting van Rechtspraak onzeker

Er is er nog te weinig zekerheid over de haalbaarheid van de oplossing die de Rechtspraak wil realiseren. De Rechtspraak wil gaandeweg, per ontvlechtigingsstap, vraagstukken uitwerken over architectuurkeuzes, gegevensuitwisseling en technische componenten. Gezien de fundamentele aard hiervan verwachten wij dat er grote tegenvallers ontstaan.

Wij zien op het gebied van de haalbaarheid de volgende onzekerheden:

- De oplossing is alleen globaal beschreven. Noch de eindoplossing, noch de tussenoplossingen met de benodigde koppelingen per ontvlechtigingsstap zijn uitgewerkt. Gezien de complexiteit van de vervanging is een verder uitgewerkt systeemontwerp noodzakelijk. Ook is niet aangetoond dat de voorgenoemde stapsgewijze vervanging en gegevensuitwisseling met GPS technisch haalbaar is, bijvoorbeeld in een Proof-of-Concept.
- Er is onduidelijkheid over de oplossingsrichting voor overdracht en opslag van het strafdossier van het OM naar de Rechtspraak. De Rechtspraak beoogt het bestaande dossiersysteem DIVOS te vervangen door een nieuw generiek digitaal werkdossier (DWD). De geschiktheid van DWD voor de strafrechtspraak is echter nog niet vastgesteld. Ondertussen is de realisatie van de nieuwe koppeling voor dossieruitwisseling via het generieke aansluitpunt rechtspraak naar DWD al wel gestart.
- De niet-functionele eisen waar de oplossing aan moet voldoen zijn onvoldoende uitgewerkt en niet traceerbaar naar ontwerpbeslissingen. Zo zijn eisen ten aanzien van performance, beveiliging en uitwisseling, opslag en verwerking van informatie incompleet. Hierdoor is het maar de vraag of de gekozen oplossing straks gaat doen wat ze moet doen.
- De planning voor de realisatie van de nieuwe oplossing is niet onderbouwd. Er is geen inschatting van de omvang van de oplossing gemaakt. Ook heeft het programma maar beperkt gebruik gemaakt van kennis over de bestaande functionaliteit in GPS om een realistische inschatting te maken van de planning en benodigde capaciteit voor de nieuwe oplossing.

C. Inrichting van de realisatie zorgt voor onnodige vertraging

Bij de inrichting van de realisatie van de nieuwe oplossing van de Rechtspraak zien wij meerdere knelpunten die voor onnodige vertraging zorgen. Basisplan Straf is hierdoor in de afgelopen maanden moeizaam vooruitgekomen en er ligt ook in de toekomst vertraging op de loer. De belangrijkste knelpunten bij de realisatie zijn:

- De ontwikkelteams die de oplossing moeten bouwen komen moeizaam uit de startblokken. Dit komt enerzijds doordat het specificatieproces gebrekkig is: de inhoudelijke uitwerking van de features is onvoldoende voor ontwikkelteams om hier voortvarend mee aan de slag te gaan. Daarbij is ook onduidelijk welke functionele documentatie door wie moet worden opgesteld. Anderzijds is binnen de ontwikkelteams weinig specifieke kennis van het

strafdomein aanwezig en wordt bestaande kennis over de functionele werking van het GPS-systeem onvoldoende benut.

- De planning houdt weinig rekening met de benodigde implementatietijd van de nieuwe oplossing bij de rechtbanken. De vervanging van GPS en de aanpassing van processen hebben grote impact op de uitvoering. Een eerste inschatting is dat dit per ontvlechtingstap minimaal meerdere maanden tot een half jaar duurt, maar de implementatieaanpak en planning moeten nog worden uitgewerkt. Hierdoor bestaat het risico dat straks de oplossing gebruiksklaar is, maar de uitrol stopt doordat het programma te weinig rekening heeft gehouden met de benodigde implementatietijd.
- Basisplan Straf heeft de voortgang niet volledig in eigen hand. De nieuwe oplossing gaat gebruik maken van generieke functionaliteit binnen de Rechtspraak. De aanpassingen die hiervoor nodig zijn, moeten door ontwikkelteams worden doorgevoerd die buiten aansturing van het Basisplan Straf vallen. Hierdoor is Basisplan afhankelijk van IVO-brede prioriteitstelling over de verschillende rechtsgebieden en heeft het weinig grip op de benodigde capaciteit in deze ontwikkelteams.

D. Basis voor beheerste programma-uitvoering onvoldoende ingevuld

Ondanks externe ondersteuning bij de opzet en uitvoering van het Basisplan Straf is de basis voor een beheerste programma-uitvoering onvoldoende ingevuld. We zien dat de Rechtspraak hierop stappen zet maar op de volgende punten schiet de inrichting – zeker gezien de complexiteit van het programma – nog tekort:

- Het ontbreekt aan een structureel onafhankelijke en objectieve invulling van de kwaliteitsbeheersingsrol (QA-rol). In de huidige invulling zou belangenverstrengeling kunnen ontstaan doordat de QA-functionaris tevens betrokken is bij de opzet, uitvoering en bemensing van het Basisplan Straf.
- De stuurgroep is onvoldoende in staat om effectief te sturen. Frequente wisselingen in de samenstelling van de stuurgroep en beperkte onderbouwing van ingebrachte stukken ter besluitvorming maken dat er geen solide basis voor inhoudelijke besluitvorming is. Ook zien wij dat de stuurgroep scopevraagstukken behandelt die niet bijdragen aan het gericht vervangen van GPS, bijvoorbeeld of het vervangen van NIAS in scope moet komen.
- Er is weinig grip op het vrijgeven van budget voor Basisplan Straf. Momenten voor vrijgave van budget zijn niet gekoppeld aan het behalen van mijlpalen door het programma.
- Rechtspraak heeft geen alternatieve scenario's uitgewerkt mocht het Basisplan Straf of het OM vertraging oplopen en de Rechtspraak langer van GPS gebruik moet maken, desnoods tot na invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

ADVIES: VUL VOORWAARDEN VOOR SUCCESVOLLE VERVANGING GPS IN

Het vervangen van GPS door zelfstandige oplossingen van de Rechtspraak en het OM is een ingewikkelde operatie: technisch, procesmatig en organisatorisch. Gezien onze bevindingen adviseren wij de Rechtspraak om de noodzakelijke voorwaarden voor succesvolle GPS vervanging op korte termijn in te vullen teneinde op tijd gereed te zijn voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

1. Breng de samenwerking met het OM binnen drie maanden op orde

Gezien de afhankelijkheid tussen de Rechtspraak en het OM bij de vervanging van GPS, is het noodzakelijk dat de onderlinge samenwerking op orde is en duidelijke afspraken zijn gemaakt over de ontvlechting. Zorg dat er invulling wordt gegeven aan de volgende punten:

- Maak een gezamenlijk plan voor de inhoudelijke invulling en afspraken over voor de ontvlechting van GPS.
- Onderzoek in hoeverre GPS zodanig kan worden aangepast dat de nieuwe oplossingen van het OM en de Rechtspraak gegevens kunnen uitwisselen met GPS.
- Werk de inhoudelijke ontvlechtingsstappen gezamenlijk uit. Bepaal per ontvlechtingsstap welke gegevens tussen partijen moeten worden uitgewisseld en welke aanpassingen in de processen worden doorgevoerd.
- Maak afspraken over besturing, gezamenlijke mijlpalen voor realisatie, testmomenten en implementatie van nieuwe functionaliteit en processen. Maak hierbij ook inzichtelijk welke capaciteit iedere partij op welk moment moet leveren. Doe dit op basis van onderbouwde inschattingen.
- Zorg dat de continuïteit van de strafrechtketen gegarandeerd blijft als de GPS-vervanging uitloopt. Werk in het plan een scenario uit waarbij GPS langer in de lucht moet blijven en moet worden aangepast - inclusief de processen - om het nieuwe Wetboek van Strafvordering te ondersteunen.

Besteed niet meer dan drie maanden aan het opstellen van een gezamenlijk plan. Indien blijkt dat de basis voor samenwerking onvoldoende is om tot concrete afspraken te komen tussen het OM en de Rechtspraak, stop dan met het Basisplan Straf in de huidige vorm. De vervanging van GPS binnen de nu beoogde termijn moet dan worden uitgesteld omdat dit onmogelijk is zonder goede samenwerking.

2. Zorg voor meer zekerheid over haalbaarheid oplossingsrichting Rechtspraak

Zorg op voorhand voor meer zekerheid over de haalbaarheid van de oplossingsrichting van de Rechtspraak om tegenvallers in een later stadium van het programma zoveel mogelijk te voorkomen.

- Beperk - om de complexiteit te reduceren - de oplossingsrichting tot alleen de realisatie van de noodzakelijke functionaliteit die nodig is om GPS te vervangen.
- Pas de oplossingsrichting van de Rechtspraak aan op basis van het gezamenlijk plan uit advies 1. Werk de functionaliteit die nodig is voor de ontvlechtingsstappen uit, inclusief de niet-functionele eisen tot het niveau van technische specificaties/ontwerp.
- Zorg dat de realisatietijd betrouwbaar vooraf wordt ingeschat. Maak hiervoor een inschatting van de omvang van de te realiseren functionaliteit. Gebruik hiervoor ook de aanwezige kennis en ervaring rondom GPS.

- Als de technische haalbaarheid onzeker is, bijvoorbeeld op het gebied van uitwisseling van gegevens met de zaakadministratie in GPS of realisatie van de nieuwe zaakadministratie, beproef dan de beoogde oplossing in de vorm van een Proof-of-Concept.

3. Verbeter de inrichting van de realisatie

Wij adviseren de volgende knelpunten in de realisatie aan te pakken om de kans op vertraging zoveel mogelijk te verkleinen:

- Zorg voor een goedwerkend proces waarin eisen naar specificaties worden uitgewerkt die concreet genoeg zijn voor de ontwikkelteams. Breng hiervoor kennis en ervaring op het gebied van software engineering in het programmteam in. Gebruik bijvoorbeeld voor de eisenspecificaties de ISO 29148 standaard.
- Verbeter de kennis van het strafprocesrecht in de ontwikkelteams. Maak hiervoor onder meer gebruik van bestaande GPS-kennis en documentatie.
- Zorg dat benodigde ontwikkelteams voor aanpassingen op de generieke componenten genoeg prioriteit krijgen om aanpassingen voor Basisplan Straf door te voeren. Maak daarvoor tijdig de capaciteitsplanning inzichtelijk.
- Werk de implementatieaanpak per ontvlechtingstap uit. Houd voor de planning rekening met de benodigde tijd en capaciteit voor de implementatie bij rechtbanken.

4. Zorg voor een beheerste programma-uitvoering.

Zorg dat de basis voor de besturing en beheerste uitvoering van Basisplan Straf op orde is.

- Zorg voor strikt onafhankelijke en structurele invulling van de QA-rol. Voorkom mogelijke belangenverstremeling door rolvermenging.
- Zorg dat de stuurgroep beter in positie komt om sturing te geven. Verbeter de informatievoorziening aan de stuurgroep om de kwaliteit en transparantie van de besluitvorming te verhogen.
- Zorg voor meer financiële grip op het budget van Basisplan Straf. Koppel vrijgavemomenten voor budgetten aan het bereiken van mijlpalen en zorg voor betere inhoudelijke onderbouwing van de budgetaanvragen.
- Zorg dat uitvoeringsplannen inhoudelijk worden uitgewerkt, zodat de planning van de inhoudelijke activiteiten inzichtelijk wordt en als leidraad voor de uitvoering kan worden gebruikt.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de continuïteit en uitvoerbaarheid van het strafprocesrecht.

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

w.g.

w.g.

drs. H.J.A. van Osch
Voorzitter

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

Informatie over programma Basisplan Straf

| Nr | Onderwerp | Toelichting |
|-----|---------------------------------------|--|
| 1. | Programmanaam | Basisplan Straf |
| 2. | Opdrachtgever | Portefeuillehouder Straf van de Rechtspraak |
| 3. | Startdatum programma | Januari 2022 |
| 4. | Einddatum programma | Eind 2025 |
| 5. | Type programma | Vervanging |
| 6. | Fase Programma | Realisatiefase |
| 7. | Totaal budget | 42 miljoen euro |
| 8. | Reeds uitgegeven per datum | 2,7 miljoen euro per oktober 2022. |
| 9. | Doelstelling | Vervangen van de rechtspraakfunctionaliteit uit GPS door een eigen oplossing. |
| 10. | Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling | Continuïteit en uitvoerbaarheid van werkprocessen binnen het strafrecht waarborgen met optimale IV-ondersteuning. |
| 11. | Meetbare Baten | Niet gedefinieerd. |
| 12. | Huidige technologie/ architectuur | Oracle suite met onder andere Oracle Database, WCC, Forms, Apex, Weblogic, Oracle Communication Manager, OSB, Axway. |
| 13. | Doeltechnologie/- architectuur | Java, C#, microservices, MSSQL database |
| 14. | Omvang systeem | Niet bekend |
| 15. | Aantal gebruikers | Circa 500 medewerkers op rechtbanken. |
| 16. | Belanghebbenden | Partijen in de strafrechtketen |
| 17. | Aanbesteding voorzien | Vooralsnog is er geen aanbesteding voorzien. |

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

| Nr | Onderwerp | Toelichting |
|----|-------------------------|---|
| 1. | Type onderzoek | advies over risico's en slaagkans; conform artikel 2, lid 2, sub a., eerste lid. Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing. |
| 2. | Aanmelddatum programma | 17-06-2022 |
| 3. | Start onderzoek | 31-08-2022 |
| 4. | Afronden onderzoek | 25-11-2022 |
| 5. | Datum concept advies | 17-01-2023 |
| 6. | Datum definitief advies | 13-02-2023 |
| 7. | Eerder onderzoek | Niet van toepassing |
| 8. | Onderzoeksmethode | Interviews, documentstudie |