

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

M

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2023

Inleiding

Het Business Informatieplan van het Openbaar Ministerie (kort: BIPOM) beschrijft de strategische uitgangspunten en de ambitie voor de nieuwe informatievoorziening van het OM. Het doel is de huidige systemen voor het strafrecht te vervangen door nieuwe systemen die procesvernieuwingen en het nieuwe Wetboek van Strafvordering (WvSv) ondersteunen. Om de beoogde procesvernieuwing te realiseren dient het OM onder andere de gedeelde ICT met de Rechtspraak te ontvlechten. Deze beslissing was voor de Rechtspraak mede aanleiding om te starten met het Basisplan Straf.

Het Adviescollege ICT-toetsing (kort: AclCT) heeft begin december 2022 een adviesrapport uitgebracht betreffende het voorgenomen vernieuwingstraject aangaande de realisatie van het BIPOM. In februari van dit jaar heeft het AclCT ook een advies uitgebracht over de realisatie van het programma Basisplan Straf wat bij de Rechtspraak wordt uitgevoerd.

Vanwege de samenhang tussen beide trajecten sturen wij u hierbij beide rapporten en de beleidsreacties van het OM en de Raad voor de rechtspraak daarop, tegelijkertijd met onze reactie¹.

Volledigheidshalve wijzen wij u op het bijzondere karakter van het advies over het BIPOM. Het betreft hier een advies «ter bevordering van de eenheid, kwaliteit en efficiëntie van de informatiesystemen»² waarmee wij – de Minister en het OM – in een zeer vroeg stadium van een omvangrijk

¹ De samenhang tussen beide trajecten en de daarop gegeven adviezen heeft een zorgvuldige afstemming tussen het OM, de Rechtspraak en het departement nodig gehad waardoor de wettelijke reactietermijn op het BIT-advies van het Basisplan Straf met enkele dagen is overschreden.

² Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing, artikel 2, lid 2, onderdeel b.

vernieuwingstraject het AclCT advies hebben gevraagd over de strategie en beheersing van dit traject.

Het advies wat door de Raad voor de Rechtspraak is aangevraagd betreft een AclCT advies over «de risico's en slaagkans van een voorgenomen ICT-project»³ waarbij het AclCT een oordeel geeft over de legitimatie en beheersbaarheid van een project.

Hierna informeren wij u eerst over het vernieuwingstraject van het Openbaar Ministerie (kort: OM), de inhoud van het advies van het AclCT en de reactie van het OM hierop. Daarna informeren wij u over het vernieuwingstraject bij de Rechtspraak, het advies van het AclCT en de reactie hierop van de Raad voor de Rechtspraak. In de afsluiting van deze brief reageren wij op de inhoud van beide rapporten en op de reacties van het OM en de Raad voor de Rechtspraak. Ook lichten wij het vervolgproces toe.

Business Informatieplan Openbaar Ministerie

Toelichting Business Informatieplan Openbaar Ministerie

Het Business Informatieplan OM is een informatiebeleidsplan waarin de strategische uitgangspunten en de ambitie voor de nieuwe informatievoorziening van het OM zijn beschreven. Het doel is de huidige systemen voor strafrecht, met name het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS), te vervangen door nieuwe systemen die procesvernieuwingen en het nieuwe Wetboek van Strafvordering ondersteunen. Om de beoogde procesvernieuwing te realiseren dient het OM onder andere de gedeelde ICT met de Rechtspraak te ontvlechten. Aansluitend worden drie (deel-)doelstellingen onderscheiden:

1. Het waarborgen van de continuïteit van bestaande strafrechtssystemen tot de nieuwe systemen gereed zijn. Hiertoe wordt achterstallig onderhoud van de bestaande strafrechtssystemen weggewerkt via het programma Continuïteit en Overdraagbaarheid en zijn er voorbereidingen voor een aanbesteding gestart om het volledige beheer van de systemen per 2024 aan een nieuwe partij te gunnen.
2. Het realiseren van nieuwe strafrechtssystemen waarmee verbeterde processen en het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden ondersteund onder het programma Emma.
3. De inrichting en versterking van de nieuwe informatievoorzieningsorganisatie van het OM (IVOM), die ertoe moet leiden dat het OM zelf meer regie kan voeren op en invulling kan geven aan het ICT-voortbrengingsproces. Zo besteedde het OM veel werkzaamheden op het gebied van ICT uit aan externe partijen. Het OM wil deze activiteiten meer met eigen medewerkers gaan uitvoeren en versterkt hiertoe zijn IV-organisatie.

Advies AclCT

Vanwege de complexiteit van de verandering is het AclCT in deze fase gevraagd om een advies uit te brengen over de strategische keuzes en de beheersing daarvan. Het betreft hier een advies aangaande de «doeltreffende en doelmatige inrichting en toepassing van een informatiesysteem ter uitvoering van beleid of regelgeving»⁴, waarvan het AclCT ook melding maakt in zijn aanbiedingsbrief.

Het AclCT heeft op 9 december 2022 bijgaand advies uitgebracht over de strategie en beheersing van het vernieuwingstraject beschreven in het

³ Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing, artikel 2, lid 2, onderdeel a1°.

⁴ Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing, artikel 2, lid 2, onderdeel b.

BIPOM. Het AclCT adviseert om meer zekerheden te creëren die de continuïteit en bruikbaarheid van de bestaande systemen voor de korte en lange termijn kunnen waarborgen en de slagingskans van het vernieuwingstraject vergroten. De uitvoering van het BIPOM kent volgens het AclCT namelijk grote risico's.

Het AclCT acht het hoogst onwaarschijnlijk dat de nieuwe strafrechtssystemen voor de introductie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering gereed zijn. Daarvoor is de vernieuwingsopgave te complex, de aanpak nog onvoldoende uitgewerkt en blijkt dat beoogde tijdlijnen inmiddels achterhaald zijn. Er is per saldo een reëel risico dat de huidige strafrechtssystemen niet tijdig kunnen worden uitgefaseerd. Ook is de continuïteit van de bestaande strafrechtssystemen volgens het AclCT 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 omdat het risico groot is dat na de aanbesteding de nieuwe beheerpartij niet in staat blijkt te zijn het gewenste onderhoud te kunnen verrichten door de inherente beperkingen aan kennisoverdracht van de bestaande naar de nieuwe beheerpartij.

Het AclCT adviseert om meer zekerheid te creëren door op drie gebieden maatregelen te nemen:

1. Maak twee verschillende plannen voor de vernieuwing, continuïteit en aanpasbaarheid van de bestaande strafrechtssystemen.
Plan (Emm)A is de vervolgplanning van Emma voor volledige vernieuwing. Plan B(estaand) richt zich op het vernieuwen van de bestaande systemen. Het AclCT stelt namelijk dat de nieuwe verbeterde processen van het OM en het nieuwe Wetboek van Strafvordering mogelijk ook met de bestaande (vernieuwde) systemen kunnen worden ondersteund. Plan B is bedoeld als integraal vernieuwingsplan van de huidige strafrechtssystemen dat nodig is als (onderdelen van) Emma voor de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering onvoldoende tijdig uit de verf komen. Het AclCT adviseert om beide plannen uit te werken en hierna een besluit te nemen over de vervolgaanpak.
2. Blijf investeren in de bestaande strafrechtssystemen.
De bestaande strafrechtssystemen zijn naar verwachting na 2027 nog in gebruik, ook als ervoor wordt gekozen om de bestaande systemen volledig te vernieuwen. Het AclCT adviseert daarom te blijven investeren in de continuïteit en aanpasbaarheid van de bestaande systemen.
3. Vergroot de grip op de inzet van marktpartijen.
Het OM wil zelf meer regie voeren op de uitvoering van het ICT-voortbrengings-proces, waardoor het beter in staat is prioriteit te stellen ten aanzien van zijn ICT-ondersteuning. Het AclCT adviseert om hiertoe onder meer de waarde van de huidige raamovereenkomsten met externe partijen te onderzoeken, zo nodig een nieuwe aanbesteding voor raamovereenkomsten te starten en meer opties voor het waarborgen van continuïteit van beheer en onderhoud te onderzoeken. In het adviesrapport stelt het AclCT voor om na een jaar een vervolgonderzoek te doen en advies te geven over de keuze voor plan A en/of plan B en het vervolg.

Reactie OM

Het OM heeft zijn waardering geuit over het advies van het AclCT. Het stelt het OM in staat om BIPOM tijdig bij te sturen voordat wordt aangevangen met de grootschalige implementatie van dit noodzakelijke, maar omvangrijke, vernieuwingstraject en de vervanging van enkele belangrijke

strafrechtssystemen. Het OM gaat met de door AcICT geadviseerde maatregelen aan de slag. Voor wat betreft het advies om naast het bestaande Plan A ook een Plan B op te stellen geeft het OM aan dat inmiddels begonnen is met een herbezinning op het uitvoeringsprogramma Emma, waarbij de vertegenwoordiging uit het primaire proces alsook de IV-organisatie wordt aangevuld. Daarnaast is ook daadwerkelijk begonnen met het maken van het alternatieve Plan B en is de beslissing over de verwerving van een case management systeem uitgesteld in lijn met het gegeven advies. De komende periode zal het OM ook blijven investeren in de bestaande systemen, omdat voor een langere periode sprake zal zijn van een duaal gebruik (oud en nieuw naast/met elkaar). In dat kader zal ook worden geïnvesteerd in de onderhoudbaarheid, overdraagbaarheid en de continuïteit en worden bezien hoe dit beter vorm kan krijgen in de samenwerking met de markt om de grip op de marktpartijen te vergroten, maar ook om de afhankelijkheid van marktpartijen te verkleinen. Verder zal worden onderzocht in welke mate de oude systemen kunnen voorzien in de vernieuwingsbehoefte. Eén en ander moet uiteindelijk de wendbaarheid en de slagingskans van het vernieuwingsprogramma vergroten.

Basisplan Straf Rechtspraak

Toelichting Basisplan Straf

De aanleiding voor de Rechtspraak om het Basisplan Straf te starten ontstaat mede door de beslissing van het OM uit 2021, om te stoppen met het gemeenschappelijk gebruik van de ICT-strafrechtssystemen. Het gaat concreet om het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS), het systeem voor de 1^e aanleg, en het Nieuw Appel Systeem Strafzaken (NIAS), het systeem voor de 2^e aanleg. Beide systemen zijn van het OM en de Rechtspraak is medegebruiker.

Daarnaast ervaart de Rechtspraak al langer knelpunten met betrekking tot de stabiliteit en beperkte aanpasbaarheid van GPS. Het Basisplan Straf voorziet in een eigen informatievoorziening voor de sector Straf binnen de Rechtspraak, zodat de continuïteit en uitvoerbaarheid van strafprocessen is gewaarborgd met optimale ondersteuning van de informatievoorziening. Het streven is dat de nieuwe oplossing gereed is, dan wel een oplossing met het bestaande GPS voorhanden is, voordat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt.

Advies AcICT

Anders dan de adviesaanvraag van het OM aangaande BIPOM, betreft de aanvraag van de Rechtspraak een toetsvraag⁵ waarbij het AcICT een advies geeft over «de risico's en slaagkans van een voorgenomen ICT-project en geeft daarbij een oordeel over de mate van beheersbaarheid», in een vroeg stadium van het project.

Het AcICT heeft op 13 februari 2023 bijgaand advies uitgebracht over het programma Basisplan Straf. Het AcICT adviseert om de volgende noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle GPS-vervanging op korte termijn in te vullen:

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. Het AcICT adviseert om de afspraken op korte termijn te realiseren waarbij afspraken gemaakt moeten worden over de

⁵ Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing, artikel 2, lid 2, onderdeel a1°.

- ontvlechting, de gegevensuitwisseling, de besturing en alternatieven indien de vervanging uitloopt.
2. Zorg voor meer zekerheid over de haalbaarheid van de oplossingsrichting voor de Rechtspraak. Om tegenvallers in een later stadium te voorkomen adviseert het AcICT om complexiteit te reduceren en in te zetten techniek eventueel te toetsen en daarnaast in de oplossing rekening te houden met de ontvlechting en te werken met betrouwbare plannings.
 3. Verbeter de inrichting van de realisatie. Om de kans op vertraging zoveel mogelijk te verkleinen adviseert het AcICT om onder andere aandacht te besteden aan het vertalen van functionele behoeften naar oplossingen en tijd te nemen voor de implementatie.
 4. Zorg voor een beheerste programma-uitvoering, waarbij het AcICT adviezen geeft over de (controle op de) sturing van het programma.

Reactie Raad voor de Rechtspraak

De Rechtspraak geeft in haar reactie aan dat de aanbevelingen een waardevolle aanvulling zijn op de maatregelen die zij inmiddels al heeft genomen na eerdere ontvangen adviezen. De Rechtspraak is ervan overtuigd dat de kans op een succesvolle uitvoering van het Basisplan Straf dan ook verder is vergroot.

In haar reactie geeft de Rechtspraak aan hoe zij de samenwerking met het OM op orde brengt en houdt voor de periode tijdens en na de ontvlechting middels het maken van samenwerkingsafspraken. Verder komt de Rechtspraak met maatregelen voor de beheersing van de uitvoering van het Basisplan Straf door meer zekerheden in te bouwen op het gebied van de haalbaarheid van de oplossingsrichting, door te werken met betere plannings en door de technische maakbaarheid beter te onderzoeken.

Ter verbetering van de inrichting van de realisatie geeft de Rechtspraak onder andere aan dat in de loop van het programma de betrokkenheid van de gebruikers verder zal toenemen. Daarnaast geeft zij aan, dat bij de implementatie gekeken zal worden naar de juiste scenariokeuze die past bij het absorptievermogen van de gerechten en de parketten, vanwege de wederzijdse afhankelijkheden in het primaire proces.

Tot slot geeft de Rechtspraak aan dat verbeteringen worden doorgevoerd in de programma-uitvoering door frequent de plannen te herijken en door onder andere de tegenspraak (quality assurance) en de informatievoorziening te verbeteren.

Afsluiting

Wij zijn het Ac ICT zeer erkentelijk voor de zorgvuldig geformuleerde adviezen op een onderwerp dat direct het functioneren van de rechterlijke macht raakt. Een goede informatievoorziening is zowel voor het OM, de Rechtspraak en de ketenpartners van groot belang voor het goed functioneren van de keten. De waarde van de aanbevelingen in beide rapporten mag niet worden onderschat.

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met het OM en de Rechtspraak leiden we af dat zij hierover net zo denken. Zowel het College als de Raad hebben aangegeven al met aanbevelingen aan de slag te zijn blijkend ook uit de beleidsreacties die door beide organisaties zijn opgesteld. Voor wat betreft de samenwerking tussen het OM en de Rechtspraak zijn al, zoals hiervoor toegelicht, stappen gezet om hierover concrete afspraken te maken en deze vast te leggen in een convenant dat naar verwachting in het begin tweede kwartaal door beide partijen zal worden ondertekend en daarna bij de uitvoering zal worden gemonitord en geëvalueerd. Beide

partijen delen de mening dat wederzijdse samenwerking zowel de voortgang van het OM als de Rechtspraak dient. De gesprekken die wij met hen hadden, de reacties op de aanbevelingen en de stappen die inmiddels zijn gezet geven ons ook het vertrouwen dat de ontwikkeling van de informatievoorziening bij beide partijen een zeer hoge prioriteit krijgt en goed wordt opgepakt.

Zoals het er nu naar uitziet zal het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering deze week bij uw Kamer worden ingediend. Voor wat betreft de consequenties van de rapporten op de planning van de start van de implementatie van dit nieuwe wetboek is nog nader overleg en afstemming nodig. Dit raakt niet alleen het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak maar meer organisaties in de strafrechtketen. Het is van belang dat de komende jaren goed onderling overleg plaats blijft vinden om ervoor te zorgen dat de implementatie van het wetboek geen onnodige vertraging oploopt.

Uitgangspunt is en moet blijven, dat de ICT-systemen doorlopend goede ondersteuning bieden aan de primaire processen in de strafrechtketen.

De voortgang van de ontwikkeling van de informatievoorziening bij het OM wordt toegelicht in het jaarbericht dat het OM jaarlijks in de maand mei uitbrengt. Wij zullen u dit jaarbericht toesturen. Voor wat betreft de voortgang van de uitvoering van het Basisplan Straf van de Rechtspraak zult u worden geïnformeerd via de brieven over de Digitale Toegankelijkheid.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius