Adviescollege ICT-toetsing

> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de minister, mevrouw Yeşilgöz-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
2022-0000579179

Uw kenmerk
3722079

Datum	24 oktober 2022
Betreft	BIT-advies Beslag Informatie Systeem

Geachte minister,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een advies uit te brengen over risico's en slaagkans van het project Beslag Informatie Systeem (BIS). Project BIS is een samenwerking van meerdere partijen en staat onder regie van het Openbaar Ministerie (OM). De opdrachtgever van het project BIS is de Procureur-Generaal (PG) met als aandachtsgebied Beslag van het OM. Het advies kan als volgt worden samengevat:

Project BIS heeft tot doel het beslagproces te verbeteren met behulp van een nieuwe Centrale Voorziening Beslag (CVB) en aanpassingen van de informatiesystemen van de betrokken partijen. Het projectbudget is 14,5 miljoen euro.

Conclusie
We begrijpen de noodzaak om het beslagproces en de informatievoorziening te verbeteren. Project BIS is echter op de verkeerde weg, om drie redenen:
A. Gedefinieerde baten zijn te optimistisch ingeschat.
B. Ontwerp CVB is onnodig complex.
C. BIS heeft geen realistisch en gezamenlijk plan.

Advies
Wij adviseren een herbezinning op project BIS aan de hand van drie actielijnen:
1. Definieer het gemeenschappelijke vraagstuk.
2. Minimaliseer de ketenvoorziening CVB.
3. Organiseer in de keten heel kleine ICT-projecten.

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

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROJECT BIS

De Nationale Ombudsman heeft in 2016 gewezen op problemen in het beslagproces als gevolg van gebreken in de informatievoorziening. Project BIS heeft tot doel de informatievoorziening te verbeteren.

Meerdere ketenpartijen hebben een rol in het beslagproces en gebruiken daarvoor hun eigen informatiesystemen, te weten:

- Politie en Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD) nemen voorwerpen in beslag en registreren deze als eerste in de registratiesystemen Basisvoorziening Handhaving (BVH) en Summ-IT.
- Het OM brengt strafzaken aan bij de Rechtspraak en is eindverantwoordelijk voor (uitvoering van) besluiten over teruggeven, bewaren, verkopen of vernietigen van in beslag genomen voorwerpen. Het OM gebruikt daarvoor het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS).
- Domeinen Roerende Zaken (DRZ) is bewaarder van de meest waardevolle voorwerpen en verkoopt deze als daartoe besloten is door het OM, of bij vonnis of arrest van de strafrechter. DRZ gebruikt een softwareproduct.
- Bij het bewaren en beheren van bijzondere voorwerpen zijn naast DRZ nog acht partijen betrokken. Voorbeelden hiervan zijn DNB voor valse bankbiljetten, de IND voor brondocumenten en de RDW voor kenteken- en rijbewijzen. Zij hebben voor de administratie daarvan geen eigen systemen.
- Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is uitvoerder van geldelijke sancties waarbij de waarde van het beslag kan worden verrekend. CJIB gebruikt daarvoor onder andere het systeem Plukze.

DRZ heeft een aantal jaren geleden als tijdelijke oplossing de ketenvoorziening Beslagportaal (BP) ingericht om informatie vast te leggen en tussen de betrokken partijen uit te wisselen. Dit systeem wordt in de huidige afspraken nog maximaal tot eind 2023 door de beheerder ondersteund zonder garanties. Bovendien is veel handmatige invoer nodig, met grote kans op fouten.

Project BIS heeft als opdracht het BP te vervangen door de nieuwe Centrale Voorziening Beslag (CVB) en daarbij regie te voeren op de aanpassingen aan de systemen van de ketenpartijen voor de koppeling met CVB. Het OM fungeert vanuit zijn rol als ketenregisseur als opdrachtgever voor BIS en wordt eigenaar van CVB. De Informatievoorziening-organisatie van het OM (IVOM) is verantwoordelijk voor de levering van de IT-diensten ten behoeve van de realisatie en het beheer van CVB aan project BIS.

De realisatie van CVB is gepland in een aantal fasen. De Justitiële Informatiedienst (Justid), een ICT-dienstverlener van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), heeft eind 2021 een ontwerp en offerte gemaakt voor de eerste twee fasen en het beheer. Het project wacht al enige maanden op de opdrachtverstrekking. Dat komt door voortschrijdend inzicht met betrekking tot de rol van het OM in het project. En doordat het OM de opdrachtverstrekking aan Rijks ICT-dienstverleners dan wel marktpartijen heroverweegt in relatie tot haar sourcingstrategie.

CONCLUSIE: PROJECT BIS OP DE VERKEERDE WEG

Wij begrijpen dat de betrokken ketenpartijen het BP willen vernieuwen om het beslagproces beter te ondersteunen. Beslissingen over beslag worden namelijk niet altijd tijdig genomen, onder andere vanwege tekortkomingen in het beslagproces, informatiesystemen van de ketenpartijen en daarvoor beschikbare data. Bovendien is de continuïteit van het onderhoud van het huidige BP onzeker. Het project BIS is echter op de verkeerde weg, om drie redenen.

A. Gedefinieerde baten zijn te optimistisch ingeschat

De businesscase van het project BIS laat zien wat de te verwachten baten zijn van het project. Deze verwachting is te optimistisch:

- In de eerste fase levert BIS zeer beperkt baten op, omdat het een één-op-één vervanging betreft van de huidige functionaliteit in het BP.
- De gedefinieerde baten voor volgende fasen zijn te optimistisch:
  - De businesscase gaat uit van een FTE-besparing bij de politie. Deze besparing kan ingezet worden voor productiviteits- of kwaliteitsverbeteringen, maar leidt alleen tot realiseerbare financiële baten wanneer personeel elders binnen de politie wordt ingezet.
  - De businesscase gaat uit van opbrengsten en kostenreductie gerelateerd aan 411.600 inbeslaggenomen voorwerpen per jaar. Het aantal geregistreerde voorwerpen is echter de laatste jaren gedaald en daar is niet voor gecompenseerd.

B. Ontwerp CVB is onnodig complex

Met CVB wordt een ketenvoorziening gecreëerd die in de informatiebehoefte over de inbeslaggenomen voorwerpen van de afzonderlijke ketenpartijen probeert te voorzien. CVB is ontworpen als centrale administratie voor álle inbeslaggenomen voorwerpen (identificeerbaar met een uniek voorwerpnummer, uvn), voor álle statuswijzigingen en voor álle ketenpartijen. Gevolg is een onnodig complexe ketenvoorziening waarvan de functionele haalbaarheid sterk afneemt. Alternatieve oplossingsrichtingen, die leiden tot een kleinere en daarmee beter realiseerbare en beheerbare oplossing, zijn niet in beeld.

In het beslagregister, onderdeel van CVB, worden bovendien onnodig veel gegevens blijvend opgeslagen. Dat zijn onder meer persoonsgegevens van de eigenaar van het voorwerp. Deze informatie wordt vanuit de systemen van de ketenpartijen aangeleverd, waarna CVB de bron voor informatie over inbeslaggenomen voorwerpen wordt. Wij begrijpen niet waarom CVB de bron wordt, aangezien mutaties vanuit de werkprocessen in de systemen van de ketenpartijen (blijven) plaatsvinden.

Daarnaast hebben niet alle bij het beslagproces betrokken ketenpartijen alle gegevens over het voorwerp nodig. De ketenvoorziening dient dus gegevens voor partijen af te schermen. Daarom wordt binnen CVB een autorisatiemechanisme ingericht. Deze omgang met gegevens is onnodig en maakt het ontwerp complex.

C. BIS heeft geen realistisch en gezamenlijk plan

De partijen binnen BIS opereren niet in gezamenlijkheid; de ketenpartijen nemen zelfstandig beslissingen. De fasering en voortgang van het project worden zo in belangrijke mate beïnvloed door de capaciteit en prioriteit van ketenpartijen om aanpassingen aan hun eigen systemen te kunnen realiseren.

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de levering van de IT-diensten voor realisatie en het beheer van CVB aan project BIS, heeft het OM eenzijdig besloten de voorgenomen opdrachtverstrekking te heroverwegen. Dit heeft negatieve impact op de voortgang van het project.

Hierdoor is er geen realistisch gezamenlijk plan:
- De planning voor de eerste fase, gericht op snelle vervanging van het BP, is niet meer uitvoerbaar door het uitblijven van de opdrachtverstrekking. Ook zijn ontwikkelteams niet gealloceerd.
- Voor de fasen daarna is nog geen gezamenlijk plan te maken. De eventuele nieuwe opdrachtnemer kan pas een betrouwbaar plan opstellen als het ontwerp aan zijn mogelijkheden is aangepast.

ADVIES: VERKLEIN ZOWEL OPLOSSING ALS PROJECT

Omdat het OM besloten heeft de opdrachtverstrekking te heroverwegen, ligt de realisatie van CVB feitelijk stil. Benut deze gelegenheid voor een grondige herbezinning aan de hand van onderstaande drie actielijnen. Richt die herbezinning op een minder complexe ketenoplossing en kleinere ICT-projecten.

1. Definieer het gemeenschappelijke vraagstuk

Analyseer welke beslaginformatie ketenpartijen minimaal met elkaar moeten delen. Neem de resultaten van de analyse als uitgangspunt voor de oplossing. Zet daartoe de volgende stappen:
- Ontwikkel businesscases voor individuele ketenpartijen en voor de keten als geheel, waarin alternatieven beschreven en keuzen onderbouwd worden.
- Definieer de baten, identificeer wie daarvoor verantwoordelijk is en bepaal voor welke baten een ketenafhankelijkheid bestaat.
- Maak een transparante afweging van alternatieve oplossingen, per ketenpartij en voor de totale keten.

2. Minimaliseer de ketenvoorziening CVB

Verminder, uitgaande van de resultaten van de vorige actielijn, de complexiteit van de ketenvoorziening door de functionaliteit en data-opslag te minimaliseren. Zet daartoe de volgende stappen:
- Onderzoek hoe verbeteringen in de werkprocessen en bestaande systemen voor beslag van politie, BOD'en, OM, DRZ en CJIB al kunnen leiden tot de realisatie van baten voor politie en beslagketen, bijvoorbeeld door de volgende maatregelen:

  - Introduceer het unieke voorwerpnummer (uvn), zodat alle voorwerpen identificeerbaar en traceerbaar zijn:
    - Stem met de politie af dat in de bronsystemen BVH en Summ-IT een uvn aan elk voorwerp wordt toegekend zodra het in beslag genomen wordt.
    - Zorg dat in de bestaande OM-systemen gewerkt kan worden met dit uvn.
  - Pas de systemen van de ketenpartners aan zodat zij de minimaal benodigde gegevens voor de beslagketen doorgeven aan de ketenvoorziening.
- Beperk de ketenvoorziening CVB tot het minimaal noodzakelijke:
  - Stel, samen met de ketenpartijen, vast wat de minimaal noodzakelijke functionaliteit van het CVB is.
  - Stel op basis hiervan vast wat de te overbruggen kloof is met het BP en met marktpakketten. Zorg dat helder wordt of een standaardpakket kan voldoen of dat een maatwerkoplossing noodzakelijk is om het huidige BP als ketenvoorziening te vervangen.
  - Reduceer de beoogde functionaliteit van CVB tot het minimale dat nodig is om de actuele informatie over een voorwerp door te geven. Ga daarbij zo snel mogelijk over op geautomatiseerde koppelingen tussen de systemen van de individuele partijen en/of CVB.

3. Organiseer in de keten heel kleine ICT-projecten

Realiseer de benodigde ICT-veranderingen in heel kleine ICT-projecten die aansluiten bij de releases van de betrokken systemen. Dat zorgt ervoor dat de ketenpartijen de voor hen benodigde ICT-aanpassingen kunnen uitvoeren binnen bestaande procedures. De belangrijkste acties om dit te bereiken zijn:

- Richt de beslagketen structureel in voor stapsgewijze verbeteringen van de processen en ICT. Gebruik de ketenstuurgroep voor het definiëren, aansturen en bewaken van de samenhang. Deze groep heeft ondersteuning nodig van een ketencoördinator/portfoliomanager, die de kritieke afhankelijkheden tussen procesverbetering en ICT-projecten bewaakt en de Coördinatiegroep tijdig informeert.
- Besluit als keten over de sourcing van de ICT-leverancier(s) die de centrale voorziening bouwen en beheren. Sluit daarbij aan op:
  - de organisatie van de bestaande ketenvoorzieningen;
  - gemaakte keuzen ten aanzien van de interne ICT-dienstverleners van JenV.

  Los eventuele problemen samen op voordat je naar de markt gaat.
- Maak op basis van het voorgaande één nieuwe roadmap van resultaatopleveringen in de beslagketen. Deze roadmap bevat:
  - de projecten of releasematige systeemwijzigingen van de individuele partijen;
  - het ketenproject dat beoogt de minimale centrale voorziening te realiseren.
- Zorg dat het OM als ketenregisseur vanuit het beslagproces regie houdt op de leverancier.

* * *

Tot slot danken wij alle betrokkenen voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan een goed uitvoerbare ICT-verbetering in de beslagketen.

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

w.g.

prof. dr. J.P.J. Verkruijsse RE RA
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

Informatie over project BIS

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Beslag Informatie Systeem (BIS)
2.	Opdrachtgever	Lid College Procureur-Generaal OM met aandachtsgebied Beslag
3.	Startdatum project	18 december 2020
4.	Einddatum project	December 2024
5.	Type project	Realisatie ketenvoorziening
6.	Fase Project	Ontwerpfase
7.	Totaal budget	14,5 miljoen euro
8.	Reeds uitgegeven per datum	819.000 euro (tot en met mei 2022)
9.	Doelstelling	Verbeteren informatievoorziening beslagproces
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Verbeteren beslagproces zodat eigenaren beter geïnformeerd worden, en kosten en opbrengsten gunstiger zijn
11.	Meetbare Baten	- Verlaagde kosten in beslag genomen voorwerpen, - Verhoogde opbrengsten verkoop, - FTE-reductie bij de politie.
12.	Huidige technologie/ architectuur	Drupal (huidige beslagportaal, open source-oplossing)
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Centraal register, portaal ten behoeve van het doorvoeren wijzigingen, en event driven berichtenverkeer tussen partijen en register
14.	Omvang systeem	Onbekend
15.	Aantal gebruikers	Enkele tientallen medewerkers in het beslagproces
16.	Belanghebbenden	Politie, BOD, Rechtspraak, OM, Domeinen, CJIB, degenen van wie iets in beslag genomen is
17.	Aanbesteding voorzien	Nee

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Aanmelddatum project	5 januari 2022
2.	Start onderzoek	23 maart 2022
3.	Afronden onderzoek	21 juni 2022
4.	Datum concept advies	12 september 2022
5.	Datum definitief advies	24 oktober 2022
6.	Eerder onderzoek	n.v.t.
7.	Onderzoeksmethode	Documentstudie en interviews