



Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Vernieuwing Offender Management Systeem

Nadere beschrijving van de vernieuwing OMS en
de voorgenomen aanbesteding in 2025

Datum	21 januari 2025
Status	1.0 Definitief
Auteurs	Projectteam Vernieuwing OMS, in samenwerking met Highberg

Inhoudsopgave

1	INLEIDING EN ACHTERGROND	3
1.1	VERKENNING VERNIEUWING OMS	3
1.2	DOELSTELLING VAN DE VERNIEUWING OMS	3
1.3	PROJECT VERNIEUWING SCOPE A	4
2	PROJECT VERNIEUWING SCOPE A.....	5
2.1	INLEIDING	5
2.2	FUNCTIONELE SCOPE	5
2.3	TECHNISCHE SCOPE	8
2.4	AANPAK	9
3	AANBESTEDING, SELECTIE EN CONTRACTERING.....	10
3.1	AANBIEDEN ALS COMBINATIE.....	10
3.2	CONCURRENTIEGERICHTE DIALOOG	10
3.3	FLEXIBELE CONTRACTERING	10
4	VOORGENOMEN REGIEMODEL.....	11
4.1	SAMENWERKING TUSSEN PARTIJEN	11
4.2	ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN TIJDENS PROJECTFASE	12

1 Inleiding en achtergrond

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is voornemens de bestaande applicaties ten behoeve van de administratie van het detentieproces te vernieuwen om zo het operationele proces te verbeteren. Deze processen omvatten de in-, door- en uitstroom en het verblijf van justitiabelen binnen penitentiaire inrichtingen (PI) en detentiecentra (DC), evenals de centraal georganiseerde primaire processen voor het Gevangeniswezen (GW) en de Vreemdelingenbewaring (VB) binnen de Divisie Individuele Zaken (DIZ). De vernieuwing is gericht op het implementeren van een toekomstbestendig Offender Management Systeem (OMS)¹ dat niet alleen betrouwbaar, veilig en onderhoudbaar is, maar ook het administratieve werk van medewerkers aanzienlijk vermindert.

1.1 Verkenning vernieuwing OMS

In 2024 heeft DJI een uitgebreid verkennend onderzoek uitgevoerd om te komen tot een strategie voor de vernieuwing. In samenwerking met adviesbureau Highberg zijn de behoeften van de organisatie beter in kaart gebracht en mogelijke oplossingsscenario's beoordeeld. Dit – gecombineerd met een analyse van de te verbeteren processen en IV-functionaliteiten en een breed internationaal marktonderzoek – heeft geleid tot een strategie met de volgende kenmerken:

1. Stapsgewijze vernieuwing
De vernieuwing van de totale scope² zal stapsgewijs (gefaseerd) plaatsvinden. De meerjarige vernieuwing is zodanig opgezet dat DJI gaandeweg kan 'leren' van ervaringen en tijdig kan bijsturen als dat nodig is.
2. Vernieuwing OMS met een COTS oplossing als basis
Gekozen is om de vernieuwing te realiseren met een Commercial of the Shelf (COTS) oplossing als basis. Hiermee doelen we op een oplossing die specifiek voor detentieprocessen is ontwikkeld en zich al bewezen heeft in de praktijk. Deze COTS oplossing zal minimaal de procesondersteuning voor Scope A en B moeten verzorgen voor de doelgroepen GW en VB.
3. Vernieuwing OMS voor de overige scopegebieden²
De komende jaren zal afhankelijk van de voortgang van de COTS implementatie, nader onderzoek en resultaten besloten worden hoe – en met welk type oplossingen – de overige scopegebieden vernieuwd worden.

1.2 Doelstelling van de vernieuwing OMS

Met de vernieuwing OMS zullen de huidige administratieve systemen (onder andere TULP) stapsgewijs worden vervangen. De vernieuwing van het OMS heeft als belangrijke doelen:

1. Kwaliteit van de administratie van het detentieproces

DJI wenst met de vernieuwing van het OMS de kwaliteit van het (administratieve) werk dat ze levert te verbeteren. Kwaliteit van een OMS wordt met name gekenmerkt door:

¹ De term OMS (Offender Management Systeem) wordt in dit document gebruikt om te refereren naar het totaal van de administratieve IT systemen ter ondersteuning van de detentieprocessen binnen DJI.

² Meer over de totale Scope en specifieke Scopegebieden (A, B, C, D en E) is beschreven in hoofdstuk 2 van dit document.

- Een goede ondersteuning van de processen in een logische flow. Een systeem dat de administratieve werklast vermindert, fouten voorkomt en handmatige en dubbele invoer elimineert.
- Een gebruikersvriendelijke interface, die modern en intuïtief is;
- Betrouwbare data, die actueel zijn, beschikbaar zijn wanneer je ze nodig hebt en die je met vertrouwen kunt delen in de keten.

2. Flexibiliteit en wendbaarheid

De nieuwe oplossing dient dermate flexibel te zijn opgezet (flexibele en wendbare architectuur) dat aanpassingen in processen, als gevolg van veranderende wetgeving en beleid, binnen beperkte tijd en kosten zijn door te voeren.

3. Borging van continuïteit en weerbaarheid

Het vernieuwde OMS voldoet aan de Nederlandse wettelijke kaders en richtlijnen voor informatiebeveiliging en weerbaarheid. Als gevolg van een toenemend dreigingsbeeld en verdergaande digitalisering is een veilig en weerbaar OMS belangrijk. Het voorkomt grote storingen, borgt continuïteit van de taken (en systemen) van DJI, beschermt de data over justitiabelen en de privacy van medewerkers en staat garant voor een veilige en betrouwbare informatievoorziening en opslag.

4. Innovatie

Het vernieuwde OMS moet gericht zijn op continue innovatie c.q. verbetering. Nieuwe functionaliteit moet eenvoudig toe te voegen zijn. DJI wil hiermee inspelen op de wensen en behoeften van de tijd en gebruik kunnen maken van de technologie van het moment. Dit is nodig, omdat DJI verwacht in de toekomst, mede door demografie en arbeidsmarkt krapte, lastig haar taken kan uitvoeren zonder ondersteuning van een innovatief OMS.

5. Werken in de keten

Het OMS neemt een prominente plek in binnen DJI. Het kent diverse koppelingen naar andere systemen. Ook met diverse partners uit de strafrecht- en vreemdelingenketen zijn er koppelingen vanuit het OMS. Het OMS moet beschikken over eenvoudige en overzichtelijke gegevensuitwisseling op basis van moderne en open standaarden, die zowel binnen DJI als met ketenpartners het delen van data mogelijk maken.

1.3 Project Vernieuwing Scope A³

De vernieuwing OMS is een meerjarig traject waarbij het project Vernieuwing Scope A het eerste grote initiatief is, dat de basis zal vormen voor verdere vernieuwing. Het project richt zich op:

1. Aanbesteding, selectie en contractering van een COTS oplossing én een partner voor de realisatie en implementatie.
2. Realisatie en implementatie van Scope A.

³ Meer over de totale Scope en specifieke Scopegebieden (A, B, C, D en E) is beschreven in hoofdstuk 2 van dit document.

2 Project Vernieuwing Scope A

2.1 Inleiding

Zoals in de inleiding ook al is toegelicht, zal de vernieuwing OMS worden gerealiseerd door middel van verschillende, onderling samenhangende projecten die elk een specifiek scopegebied adresseren. Zoals genoemd, richt project Vernieuwing Scope A zich op het creëren van de basis voor verdere vernieuwing. Hierbij richt het project zich op:

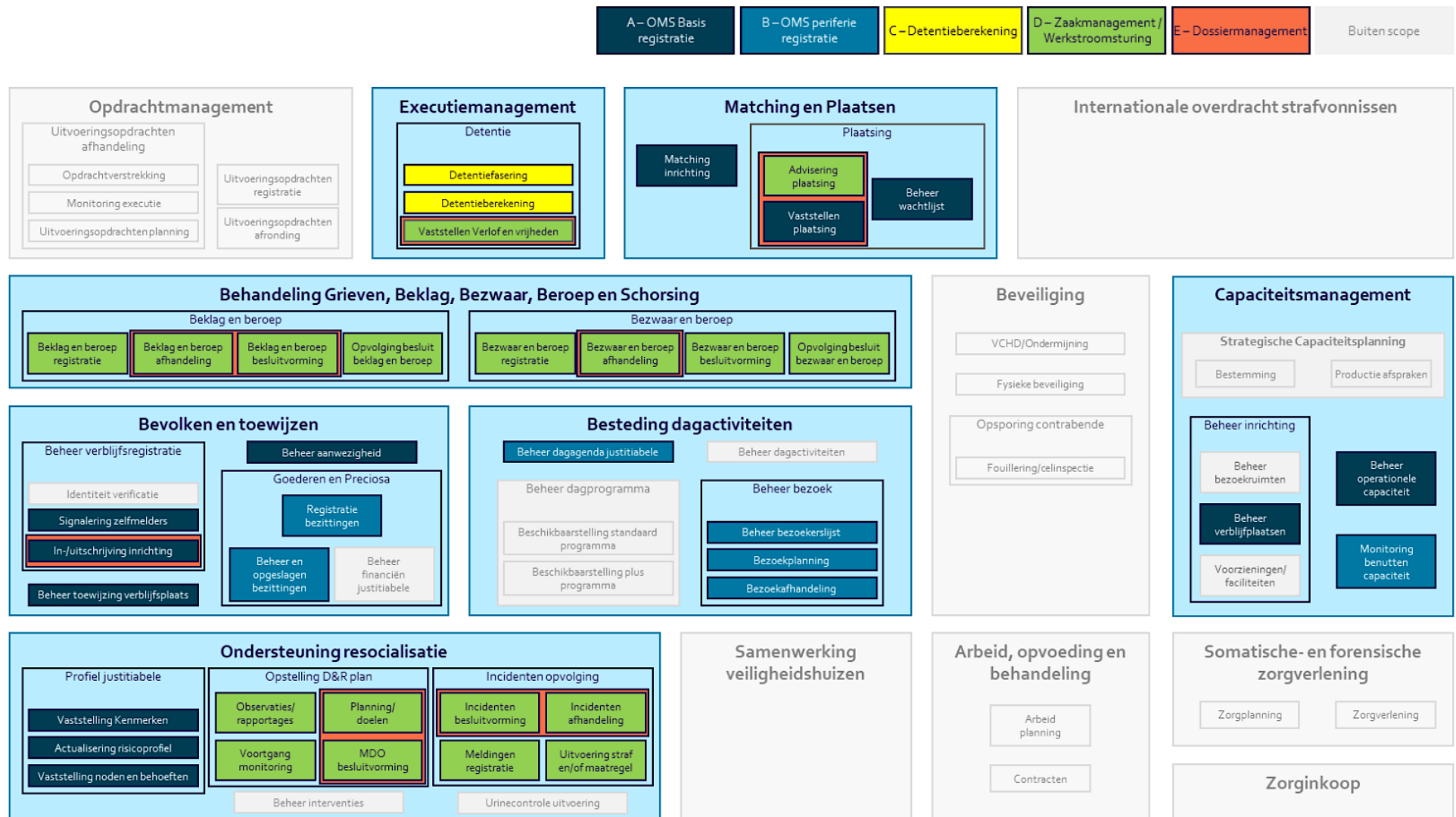
1. Aanbesteding, selectie en contractering van een COTS oplossing én een partner voor de realisatie en implementatie.
2. Realisatie en implementatie van Scope A.

2.2 Functionele scope

2.2.1 Scopegebieden A, B, C, D en E

Een overzicht van DJI bedrijfsfuncties binnen de scope van de vernieuwing OMS is op de volgende pagina schematisch weergegeven. Alle 'gekleurde' blokken (bedrijfsfuncties) in het overzicht zijn onderdeel van de totale scope vernieuwing OMS, alle grijze blokken vallen buiten de scope van de vernieuwing. De scopegebieden zijn als volgt ingedeeld:

- Scope A: OMS Basisregistratie
Plaatsen, Bevolken en Capaciteitsmanagement. Meer detail hierover in paragraaf 2.2.2 van dit document.
- Scope B: OMS Periferie Registratie
Overige operationele registraties, als bijvoorbeeld Goederen & Preciosa en Bezoek.
- Scope C: Detentieberekening
Bepalen detentietermijnen en fasering.
- Scope D: Zaakmanagement/Werkstroomsturing
D1 - Werkstroomsturing: Behandelen Grievens, Beklag, Bezwaar, Beroep en Schorsing, Adviseren Plaatsing, Incidenten Opvolging;
D2 - DJI eigen: Opstellen en beheren Detentie & Re-integratieplan.
- Scope E: Dossiermanagement
Ondersteuning beheer en toegang Penitentiaire Dossier.



2.2.2 Scopegebied A in meer detail

Scope A (en daarmee project Vernieuwing Scope A) is gericht op een betrouwbare en consistente registratie van justitiabelen en hun verblijf. Alle andere scopegebieden zijn afhankelijk van de correcte vastlegging van deze gegevens.

Scope A beslaat een deel van 'de levenscyclus' van een justitiabele, die start met de ontvangst van een opdracht voor een vrijheidsbenemende straf tot en met het toewijzen van een verblijfsplaats in de penitentiaire inrichting of het detentiecentrum. De toekomstige COTS oplossing voor Scope A ondersteunt daarmee de bedrijfsfuncties voor het Gevangeniswezen en de Vreemdelingenbewaring die beschreven zijn in de onderstaande tabel.

Bedrijfsfuncties Scope A	Omschrijving
Matching inrichting	Selectie van de juiste inrichting(en) op basis van informatie uit de uitvoeringsopdracht (o.a. vonnis en aanwijzingen) en beschikbare (bruikbare) capaciteit met als resultaat een shortlist van 'kandidaat' inrichtingen.
Vaststelling plaatsing	Formele vaststelling van het plaatsingsadvies.
Beheer wachtlijst	Ondersteuning van de doorstroming van gedetineerde binnen de beperkte capaciteit van inrichtingen/locatie en DJI als geheel.
Beheer operationele capaciteit	Beheer van de actueel beschikbare (bruikbare) capaciteit voor het plaatsen van justitiabelen; goedkeuring statuswijziging verblijfsruimten.
Beheer verblijfsplaats	Beheer van de (verblijfs)plaatsen (bed/cel) in een inrichting (Begroter capaciteit); Een verblijfsruimte bestaat uit een of meerdere (verblijfs)plaatsen. Verblijfsruimten zijn gekoppeld aan een bestemming. Verblijfsruimten hebben een bruikbaarstatus tbv de capaciteitsplanning (bv bruikbaar of in ongereede).
In-/uitschrijving inrichting	Administratief in- of uitschrijven van justitiabele in de inrichting.
Signalering zelfmelders	Signaleren van gedetineerde die niet op het aangegeven tijdstip bij de inrichting is verschenen (zelfmelders).
Beheer toewijzing verblijfsplaats	Beheer van de aan de justitiabele toegewezen verblijfsplaats (cel/bed) in de inrichting (aka de actuele bezetting van verblijfsplaatsen per inrichting)
Beheer aanwezigheid	Registratie en beheer van de aanwezigheid en geoorloofde afwezigheid van justitiabelen in een inrichting.
Vaststelling kenmerken justitiabele	Verzamelen, registreren en beheren van kenmerken van een justitiabele, relevant in de uitvoering van de opgelegde straf/maatregel.
Actualisering risicoprofiel justitiabele	Het beheren van een compleet en actueel risicobeeld van de Justitiabele op basis van aangeleverde informatie (ketenpartners) en uitgevoerde risico assessments (w.o. risico screening). Het risicobeeld ondersteunt o.a. de selectie en plaatsing op de juiste bestemming/inrichting, en de adviezen en besluiten aangaande verlop en vrijheden.
Vaststelling noden en behoeften	Verzamelen, registreren en beheren van de noden en behoeften van justitiabele ten einde een veilig verblijf (voor de Justitiabele) te bewerkstelligen en bij te dragen aan zijn/haar

	re-integratie in de maatschappij of terugkeer naar land van herkomst.
--	---

Meer details over de functionele scope van dit project zijn uitgewerkt in een Procesmodel en Bedrijfsfunctiemodel. Deze documenten zullen tijdens de aanbesteding beschikbaar worden gesteld.

2.3 Technische scope

2.3.1 Huidige situatie

De functionaliteiten binnen scope A worden op dit moment vanuit drie systemen geleverd (het zogenoemde 'TULP'):

- TULP GW: Verblijfsregistratie, Vreemdelingen (Verblijfsregistratie), Beheren celcapaciteit, Passanten (Tijdelijke registratie), Zelfmelders, Centraal Register Onttrekkingen;
- TULP Selectie: (module Individuele Zaken) 'overzicht van geplaatste justitiabelen binnen penitentiaire inrichtingen en detentiecentra' en 'selecteren en (over)plaatsen van een gedetineerde of vreemdeling';
- TULP MIR: Voor (management)overzichten (o.a.) plaatsingen, bezetting en capaciteit en doorleveringen van gegevens aan externe systemen/gebruikers.

TULP GW heeft een lokale gegevensopslag per inrichting. Dit betekent dat er 44 instanties van TULP GW bestaan. De TULP Selectie module IZ is een centraal component, daarvan is zodoende 1 instantie aanwezig.

2.3.2 Toekomstige situatie

Een vernieuwd OMS moet worden gebaseerd op een centrale gegevensverzameling waarin de divisie Individuele Zaken en alle Penitentiaire Inrichtingen en Detentie Centra registreren en de eigen gegevens beheren. De functionaliteit en gegevens uit de 44 instanties van TULP GW worden vervangen door één centraal nieuw OMS (voor scope A). Operationele rapportages en interfaces met externe systemen/gebruikers worden vanuit de nieuwe OMS oplossing voorzien. Uitwisseling van gegevens tussen applicaties (inclusief die van externe ketenpartners) vindt plaats via het DJI Integratieplatform. Interfaces worden bij voorkeur via RESTful API's gerealiseerd.

Het ontsluiten van managementinformatie wordt belegd bij de bestaande centrale voorziening (MetIS) op basis van gegevens uit het nieuwe OMS. Hierdoor kan na implementatie van de COTS Oplossing voor Scope A, naast TULP GW ook TULP MIR worden uitgezet.

De detentietermijnen worden nu berekend in Tulp GW. Het vernieuwen van deze functionaliteit is onderdeel van scopegebied C en zal – parallel aan Vernieuwing scope A – in een apart traject worden vormgegeven. Het nieuwe OMS voor Scope A (op basis van een COTS oplossing) moet worden gekoppeld aan deze nieuwe zelfstandige rekenmodule.

Binnen Scope A valt de aansluiting op de gegevensdiensten van DJI. Voor een aantal gegevens zal het nieuwe OMS als authentieke bron dienen. Deze gegevens worden middels gegevensdiensten beschikbaar gesteld voor breder gebruik buiten het OMS. Voor andere gegevens zal het OMS de gegevens van een gegevensdienst betrekken, zoals de huidige gegevensdiensten Personen, Identiteit en Standaardwaarden. De gegevens uit deze gegevensdienst(en) worden 'bij default' gebruikt in (invoer)schermen en overzichten in het OMS (en overschrijven eventuele invoer in de nieuwe OMS oplossing). De interfaces met gegevensdiensten zijn gebaseerd op RESTful API's.

Meer details over de technische scope van dit project zijn beschreven in een Project Startarchitectuur document. Dit document zal tijdens de aanbesteding beschikbaar worden gesteld.

2.4 Aanpak

2.4.1 Uitgangspunten

In het project Vernieuwing Scope A zal veel aandacht worden gegeven aan de voortgang op basis van werkende resultaten: stap voor stap en met steeds concreet bewijs dat de COTS oplossing succesvol kan worden geïmplementeerd en bruikbaar en werkbaar is voor DJI. Gaandeweg zal worden vastgesteld in hoeverre de COTS-oplossing ook bruikbaar is voor de andere scopegebieden. Dit hangt er onder andere van af, of de COTS oplossing breder te implementeren is, zonder of met minimaal maatwerk.

2.4.2 Twee fasen

Op basis van eerdere ervaring heeft DJI besloten het project Vernieuwing Scope A gefaseerd, incrementeel te realiseren, met expliciete go/no-go momenten. Het project Vernieuwing Scope A zal daarom bestaan uit twee fasen met de volgende inhoud:

Fase A1

- Aanbesteding, selectie en contractering van een COTS oplossing, inclusief een partner voor de realisatie en implementatie.
- Realisatie van, een deel van Scope A (inclusief beperkte integratie met bestaande applicaties) en bewijs dat de oplossing functioneel en technisch voldoet. Tevens bewijs van een effectieve samenwerking met de externe partijen.
- Het resultaat van deze fase wordt nog niet bij DJI geïmplementeerd.
- Besluit hoe verder te gaan met de vernieuwing OMS.

Fase A2

- Continueren van de realisatie van Scope A en de verdere realisatie van data-integratie tussen COTS, TULP en overige applicaties.
- Landelijke implementatie van de nieuwe oplossing en bijbehorende werkprocessen bij de inrichtingen en DIZ.
- Uitfaseren TULP MIR en TULP GW instanties.

2.4.3 Doorlooptijd

De verwachte doorlooptijd voor Project Vernieuwing Scope A is 2,5 jaar.

3 Aanbesteding, selectie en contractering

DJI is voornemens om in kwartaal 3 van 2025 een aanbesteding te starten als onderdeel van project Vernieuwing OMS Scope A. Deze aanbesteding is erop gericht een COTS oplossing te selecteren én een partner voor de realisatie en implementatie. Dit in lijn met de volgende uitgangspunten.

3.1 Aanbieden als combinatie

In beginsel laat DJI het aan inschrijvers vrij of zij alleen, of in combinatie inschrijven (combinatie van een leverancier van een COTS oplossing met een Nederlandstalige partner voor realisatie en implementatie).

Echter, aangezien er geen lokale (Nederlandse) leveranciers zijn van COTS oplossingen in de markt, gaat DJI er vooralsnog van uit dat partijen aanbieden in een combinatie om aan de volgende succesfactoren te kunnen voldoen:

- Een bewezen COTS oplossing passend binnen de functionele en technische eisen van DJI.
- Kennis en ervaring met de configuratie en implementatie van grootschalige IT systemen binnen de overheid.
- Een centraal aanspreekpunt (in Nederland en Nederlandstalig) met kennis van de Nederlandse detentieprocessen en gerelateerde wet- en regelgeving.

In hoofdstuk 4, Voorgenomen Regiemodel, van dit document, is op basis van voornoemde verwachting meer informatie opgenomen over de wijze waarop DJI de besturing tijdens de projectfase van de samenwerking met marktpartijen wil vormgeven.

3.2 Concurrentiegericht dialogo

DJI is voornemens om de aanbesteding volgens een concurrentiegericht dialogo uit te voeren. De complexiteit van de vernieuwing OMS, de gefaseerde implementatie én de samenwerking tussen DJI en leveranciers gedurende meerdere jaren, vereist zorgvuldige dialogo om verwachtingen en afspraken af te stemmen.

3.3 Flexibele contractering

Om een gefaseerde implementatie mogelijk te maken met tussentijdse besluitvorming, is een flexibele contractering vereist. Enerzijds wil DJI starten met de implementatie van de COTS oplossing voor Scope A en B. Echter wil zij, als de COTS oplossing voldoet, ook andere scopegebieden met dezelfde oplossing gaan ondersteunen. De aanbesteding en contractering zal voldoende flexibel worden opgezet dat hieraan kan worden voldaan. De contractering zal daarom ook worden gebaseerd op een algemene dienstverleningsovereenkomst en nadere overeenkomsten per fase (bijvoorbeeld voor fase A1 van het project Vernieuwing Scope A1).

4 Voorgenomen regiemodel

4.1 Samenwerking tussen partijen

In Fase A1 zal DJI een COTS oplossing selecteren. Dit is vrijwel zeker een oplossing afkomstig buiten Nederland. Voor een succesvolle vernieuwing van het OMS verwachten wij dat de buitenlandse COTS leverancier zal moeten samenwerken met een Nederlandstalige partner voor realisatie en implementatie. Dit leidt tot een samenwerking tussen partijen, met ieder eigen rollen en verantwoordelijkheden.

Hieronder is schematisch weergegeven hoe DJI op dit moment de besturing van deze keten wil invullen. Dit specifiek voor de projectfase. De invulling van de rollen en verantwoordelijkheden tijdens de beheerfase zullen we later, ook in overleg met marktpartijen uitwerken.

Meer details over de voorgenomen projectbesturing zijn beschreven in een Regiemodel. Dit document zal tijdens de aanbesteding beschikbaar worden gesteld.

Tijdens de projectfase positioneren wij de Nederlandstalige Partner voor Realisatie en Implementatie als hét aanspreekpunt voor DJI. Deze Partner is daarmee verantwoordelijk voor de operationele aansturing van de COTS Leverancier. Dit is hieronder schematisch weergegeven (voor de projectfase).



4.2 Rollen en verantwoordelijkheden tijdens projectfase

4.2.1 DJI

Is de opdrachtgever voor de vernieuwing OMS. DJI stelt de projectdoelstellingen, scope en andere kaders vast. DJI levert de Product Owner en Architect die verantwoordelijk zijn voor het beheren en prioriteren van de backlog items. DJI zorgt voor de beschikbaarheid van domeinexperts en vertegenwoordigers van eindgebruikers om input en feedback te leveren gedurende het project. Daarnaast stelt DJI een technische omgeving beschikbaar voor deployment⁴ ten behoeve van test, acceptatie en uiteindelijk productie.

De organisatie is verantwoordelijk voor het uitvoeren van diverse acceptatietests, waaronder technische, functionele en gebruikerstests. DJI neemt beslissingen over scopewijzigingen en go/no-go momenten, en draagt zorg voor de implementatie, acceptatie en in gebruikname van de IT oplossing binnen de eigen organisatie. Tot slot verzorgt DJI de interne communicatie en het verandermanagement om een effectieve adoptie van de nieuwe IT oplossing en processen te waarborgen.

4.2.2 COTS leverancier

De COTS Leverancier levert de COTS oplossing en bijbehorende kennis op zowel de techniek als op de bijbehorende standaard/referentie werkprocessen.

De leverancier ondersteunt de Partner voor Realisatie en Implementatie bij de configuratie en implementatie van de COTS oplossing. Ze levert advies over best practices voor implementatie en configuratie, en biedt ondersteuning bij complexe technische vraagstukken. De COTS Leverancier is verantwoordelijk voor het leveren van updates en patches voor de software, en biedt tweedelijns support tijdens de ontwikkeling, implementatie en het beheer. In uitzonderlijke gevallen waar maatwerk noodzakelijk is, wordt dit in de COTS oplossing door de COTS leverancier gerealiseerd.

4.2.3 Partner voor Realisatie en Implementatie

Deze Nederlandstalige partner is tijdens de projectfase het primaire aanspreekpunt voor DJI en is verantwoordelijk voor de succesvolle realisatie van de IT oplossing, interfaces en data-integratie, binnen de gestelde tijd, budget en kwaliteitseisen. Deze partner levert het ontwikkelteam, vertaalt functionele eisen naar technische oplossingen, configureert de COTS oplossing, realiseert interfaces en data-integratie, voert tests uit en is verantwoordelijk voor CI/CD en deployment. Daarnaast ondersteunt de partner bij gebruikersacceptatietests, verzorgt documentatie en kennisoverdracht, en biedt ondersteuning bij de implementatie en uitrol van de IT oplossing.

4.2.4 JIO

De Justitiële ICT Organisatie (JIO), is de technische beheer partner voor DJI. Zij zullen de COTS oplossing hosten en het technisch beheer uitvoeren. Tijdens de projectfase helpt JIO met de realisatie van interfaces en integratie in de technische omgeving van DJI.

⁴ Vooralsnog gaat DJI ervan uit dat de COTS-oplossing on-premise gedeployed zal worden in een overheidsdatacenter. Hoewel cloud-opties voor deployment niet worden uitgesloten, wijst het vooronderzoek naar beschikbare COTS-oplossingen in de markt erop dat een on-premise deployment waarschijnlijker is.