



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de staatssecretaris Justitie en Veiligheid
mevrouw I. Coenradie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

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

Contactpersoon
info@adviescollegeicttoetsing.nl

Betreft

Advies programma EPD Vernieuwing DJI

Datum

2 december 2024

Kenmerk

2024-0000929138

Geachte mevrouw Coenradie,

Uw kenmerk

5429388

Uw voorganger heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren naar het programma Elektronisch Patiënten Dossier (EPD) Vernieuwing van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De opdrachtgever van het programma is de directeur Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen. Het advies kan als volgt worden samengevat:

Bijlage(n)

-

DJI is verantwoordelijk voor de gezondheidszorg van de justitiabelen¹ in zijn inrichtingen. Het programma EPD Vernieuwing beoogt vervanging van de bestaande zorgsystemen, waarvan de contracten in 2025 aflopen, door nieuw gekozen standaard softwarepakketten. Daarmee wil DJI ook het proces van medicijnuitgifte verbeteren en profiteren van innovaties in de zorgwereld.

Conclusie

We begrijpen dat DJI opnieuw aanbesteedt en nog meer gebruik wil van maken van standaard softwarepakketten. Wij vrezen echter dat de aanpak van deze aanbestedingen niet leidt tot een geschikt EPD-landschap. Daarvoor hebben we drie redenen:

- A. Er is een mismatch tussen marktaanbod en gevraagde oplossingen.
- B. DJI onderschat de technische complexiteit van het nieuwe landschap.
- C. De regie van DJI op diensten en systemen is onvoldoende uitgewerkt.

Advies

Nu één van de vier aanbestedingen niet tot gunning heeft geleid, heroverweegt DJI de aanpak. Wij adviseren hierbij het volgende:

- 1. Focus op een of meer volledig standaard oplossingen.
- 2. Neem meer tijd voor het terugdringen van de technische complexiteit.
- 3. Blijf investeren in het versterken van de regie van DJI.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het programma EPD Vernieuwing. 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 programma.

¹ Justitiabelen zijn alle mensen die bij DJI zijn ingesloten. Zij zijn gedetineerd in een penitentiaire inrichting (PI) of een rijksjustitiële jeugdinrichting (RJJI). Of zij verblijven in een detentiecentrum of een forensisch psychiatrisch centrum (FPC).

Korte omschrijving van het programma EPD Vernieuwing

Datum
2 december 2024

Kenmerk
2024-0000929138

DJI is verantwoordelijk voor de gezondheidszorg aan de 12.000 justitiabelen in de justitiële inrichtingen. De uitvoering van de zorg valt onder de directeur van de inrichting. De organisatie en inhoud van de zorg vallen onder de directie van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP).

DJI heeft 3500 zorgverleners in dienst of gecontracteerd. Deze zorgverleners gebruiken aangepaste standaard softwarepakketten: één voor somatische zorg en medicijnvoorschrijving, het HuisartsenInformatieSysteem (HIS), en één voor de geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Voor data-uitwisseling tussen deze DJI-zorgsystemen onderling en de buitenwereld wordt integratiesoftware gebruikt. Dit vormt tezamen het EPD-landschap, dat gescheiden van de andere systemen van DJI functioneert. Los daarvan stelt DJI het HIS voor een beperkt aantal gebruikers van de tribunalen van de Verenigde Naties (VN) beschikbaar.

DJI wil het EPD-landschap uiterlijk in 2026 als geheel vernieuwen, omdat de huidige contracten aflopen. Daarnaast wil DJI de medicatieveiligheid verbeteren door met de apotheek in een afzonderlijk medicatiesysteem samen te werken. Er is gekozen voor een 'best-of-breed'-oplossing (beste in zijn soort), omdat dit systemen zijn waarmee extern ingehuurde huisartsen, psychologen en psychiaters gewend zijn te werken. Verder heeft DJI ervoor gekozen aan te sluiten bij de beweging in de zorg-ICT-markt richting cloud-pakketten, om zo gemakkelijker mee te kunnen gaan in de verdere ontwikkeling van standaard softwareproducten. DJI heeft de gekozen aanpak vertaald naar vier aanbestedingen, te weten een integratieplatform, HIS, Elektronisch Voorschrijf Systeem (EVS) en een GGZ-systeem.

Uit een recente risicoanalyse is gebleken dat de data die DJI verwerkt binnen het EPD-landschap beschermd dienen te worden tegen statelijke actoren en criminele organisaties (BBN3). Bij de invulling van de daarbij horende maatregelen speelt de Justitiële ICT Organisatie (JIO) een rol. JIO beheert het bestaande EPD-landschap en is de beheerder van de verblijfssystemen waarmee DJI het primaire proces ondersteunt. In die rol is JIO ook verantwoordelijk voor het aanleveren van gegevens over justitiabelen aan het EPD-landschap. Sinds 2022 is JIO een Shared Serviceorganisatie ICT voor het gehele ministerie van Justitie en Veiligheid.

De stand van zaken is dat de voorlopige gunningsbeslissing voor het integratieplatform is genomen. De inschrijvingen voor de aanbesteding EVS zijn begin september 2024 ontvangen; de voorlopige gunning is aan betrokkenen bekendgemaakt. De aanbesteding van het somatische zorgsysteem (HIS) heeft niet tot gunning geleid. Dit heeft ertoe geleid dat DJI de aanpak voor de resterende of opnieuw uit te voeren aanbestedingen heroverweegt. Daarmee wordt de ingebruikname ongeveer een jaar vertraagd.

Conclusie: Aanpak leidt niet tot geschikt EPD-landschap

Datum
2 december 2024

Kenmerk
2024-0000929138

We begrijpen dat DJI gebruik wil van maken van standaard softwarepakketten om daarmee de ontwikkeling van systemen in de gezondheidszorg te volgen. Wij vrezen echter dat de gekozen aanpak van vier verschillende aanbestedingen niet tot een voor DJI geschikt EPD-landschap gaat leiden. Hieronder geven we de argumenten daarvoor.

A. *Er is een mismatch tussen marktaanbod en door DJI gevraagde oplossingen*

De programma's van eisen en wensen van de aanbestedingen voor HIS en EVS bevatten veel specifieke DJI-eisen en wensen. Ook de indeling in vier losstaande aanbestedingen is een door DJI gemaakte keuze. Leveranciers kunnen de eisen en wensen alleen met maatwerk invullen, maar dit gaat in tegen de doelen die DJI met de vernieuwing van het EPD-landschap nastreeft. Vraag en aanbod komen dus niet bij elkaar, zoals we ook al zagen bij de HIS-aanbesteding waarop leveranciers geen passende aanbieding hebben gedaan.

De manier waarop DJI het nieuwe EPD-landschap inricht en de processen daaromheen wil vormgeven, kan niet zonder maatwerk. Een analyse van het programma van eisen en wensen leert dat ongeveer een derde van de eisen en wensen specifiek zijn voor de DJI-situatie. Ze zijn niet eenvoudig met een configuratie te verwezenlijken. Er is bijvoorbeeld maatwerk nodig voor de (in de zorgsector) unieke situatie van drie losstaande zorgsystemen, te koppelen door middel van een integratieplatform teneinde één integraal patiëntdossier bij te houden.

HIS-leveranciers hebben naast de discrepantie tussen de onvermijdelijkheid van maatwerk en de eis van een standaardpakket afgezien van het doen van een aanbod aan DJI, vanwege:

- een gebrek aan tijd en capaciteit om via maatwerk te voldoen aan de eisen;
- het niet bieden van afzonderlijke functionaliteit zoals gevraagd in de drie inhoudelijke aanbestedingen, bijvoorbeeld het scheiden van medicijnfunctionaliteit van een HIS;
- de rol van de leverancier van het integratieplatform. Er is onduidelijkheid over de organisatorische invulling. Op welke manier voert de leverancier van het integratieplatform de regie over de andere leverancier? Daarnaast vonden partijen het onaantrekkelijk of niet passen bij hun product om met producten van nog onbekende andere leveranciers te communiceren via een nog onbekend integratieplatform.

B. *DJI onderschat de technische complexiteit van het nieuwe EPD-landschap*

Het huidige EPD-landschap, gehost bij JIO, wordt door een groot aantal medewerkers op 40 locaties gebruikt voor kritieke – soms levensreddende – werkzaamheden en bevat zeer gevoelige informatie. In de plannen voor het nieuwe EPD-landschap zien we, ondanks goede analyses, een flinke onderschatting van de complexiteit van het nieuwe EPD-landschap:

- De hoge beveiligingseisen (op niveau BBN3) zijn nog niet voldoende uitgewerkt in adequate informatiebeveiligingsmaatregelen tegen statelijke actoren en criminele organisaties:
 - De BBN3-eisen zijn nog niet vertaald naar systeemontwerpen. Dit is niet gevraagd in het programma van eisen bij het integratieplatform of onvoldoende gespecificeerd uitgevraagd bij HIS en EVS. De BBN3-classificatie van het ontwerp werd namelijk pas bekend nadat het programma van eisen was opgesteld.
 - DJI vertrouwt er momenteel op dat de nieuwe leveranciers het benodigde beveiligingsniveau kunnen leveren met hun product op basis van cloud-hosting. Omdat BBN3-conformiteit bij cloud-hosting inherent complex is, geven een leveranciersbelofte en NEN-certificering onvoldoende zekerheid.

- De individuele EPD-systemen zullen zelfstandig BBN3-bescherming tegen statelijke actoren moeten realiseren omdat ze zelfstandig aan het internet verbonden zijn.
- Het inrichten van logging en monitoring inclusief aansluiting op het JIO-SOC, essentieel bij het detecteren en inspelen op inbreuken, is nog een lopend project bij JIO, evenals de beproeving hiervan.
- Het DJI-Toegangsportaal waarvan het EPD-landschap gebruik gaat maken is slechts voorzien op BBN2-niveau, terwijl het BBN3-niveau gewenst is.
- BBN3 voor alle informatie en iedereen binnen het EPD-landschap is onnodig onpraktisch. De maatregelen die bij BBN3 horen, zorgen zeer waarschijnlijk voor beperkingen in het werkproces van zorgprofessionals. DJI maakt binnen het EPD-landschap momenteel geen onderscheid tussen de beveiligingsniveaus van verschillende informatieverzamelingen of groepen justitiabelen en personeel. De eisen van BBN3 gelden dan voor alle justitiabelen, ook die waarvan beredeneerd kan worden dat ze niet interessant zijn voor statelijke actoren of criminele organisaties.
- Er is slechts een beknopte beschrijving van de technische rol die het integratieplatform moet spelen om één integraal patiëntdossier te delen tussen de verschillende zorgsystemen. Dit dossier krijgt een uniek nummer dat het integratieplatform doorgeeft aan de zorgsystemen. We maken ons zorgen dat de benodigde implementatie maatwerk behoeft in de verschillende zorgsystemen en niet past in de originele planning.
- Het slagen van de EPD-vernieuwing is afhankelijk van een project dat nog in ontwikkeling is. Dit project van JIO voor een instroom-, doorstroom-, uitstroomregister (IDU) realiseert een nieuwe koppeling met de verblijfsystemen. Het ontwikkelen hiervan loopt al langere tijd en ligt op het kritieke pad van het programma EPD Vernieuwing.

Datum
2 december 2024

Kenmerk
2024-0000929138

C. De regie van DJI op diensten en systemen is niet voldoende uitgewerkt

Door de veranderde relatie met zowel JIO als de nieuwe EPD-leveranciers krijgt de regie-organisatie van DJI er een flinke uitdaging bij. De rol- en taakverdeling is nog onvoldoende expliciet gemaakt waardoor DJI, JIO en de leveranciers mogelijk niet goed weten wie waarvoor verantwoordelijk is. We zien de volgende risico's:

- Voor het nieuwe EPD-landschap gaat de complexiteit van de regievoering toenemen omdat er vijf leveranciers betrokken zijn, waarbij verantwoordelijkheden voor de integratie van de systemen binnen en gekoppeld met het EPD-landschap is verdeeld over meerdere leveranciers. De verdeling van de verantwoordelijkheden en taken van DJI en de leveranciers is nog onvoldoende uitgekristalliseerd. In de praktijk zullen hierover discussies ontstaan waardoor problemen vertraagd opgelost worden.
- De lange duur van de overeenkomsten (zeven jaar plus maximaal acht keer een verlenging van een jaar) introduceert extra dynamiek in de integratie van de dienstverlening om het EPD-landschap steeds als geheel te laten functioneren. Tijdens de contracttijd kan en zal er veel veranderen in de omgeving en bij contractpartijen. Daarop moet DJI kunnen reageren.
- De contracten bieden nog onvoldoende waarborgen voor kwaliteit, continuïteit en wendbaarheid. Er zijn wel aanzetten voor het borgen van de positie van DJI op deze punten maar de uitwerking daarvan op basis van de ARBIT-2022 en de bijbehorende Modelovereenkomst schiet op dit moment nog tekort.

Advies: Trek lering uit de reacties van de marktpartijen

Datum
2 december 2024

Kenmerk
2024-0000929138

De aanbesteding van het somatische zorgsysteem (HIS) heeft niet tot gunning geleid. Daarom voert DJI nu een aanvullende marktverkenning uit. Dit is een goede stap die het zicht verbetert op de mogelijkheden van de leveranciers en de condities waaronder zij hun rol in het EPD-landschap kunnen spelen. DJI bereidt zich voor op een hernieuwd besluit over de aanpak en de gunningen in januari 2025. Wij adviseren DJI lering te trekken uit de reacties van de marktpartijen en de volgende adviezen voor de omgang met standaard oplossingen, het aanpakken van de technische complexiteit en de regievoering mee te nemen.

1. Focus op een of meer volledig standaard oplossing(en)

We adviseren op zoek te gaan naar één of meer volledige standaard oplossingen door tijdens de heroriëntatie de volgende stappen uit te voeren:

- Verken in hoeverre de markt het integratieprobleem voor DJI kan oplossen. Wijzig hiertoe de indeling van de aanbestedingen en stel deze open voor samenwerkende partijen. Wellicht zijn er marktpartijen die al koppelingen leveren tussen een aantal systemen (bijvoorbeeld tussen HIS en GGZ). Of stimuleert het de markt om een consortium te vormen waarbij marktpartijen hun eigen samenwerking organiseren, al dan niet met een rol voor een hoofdaannemer/system integrator of een leverancier van een ‘best-of-suite’ (geïntegreerd) product.
- Stuur aan op een oplossing om DJI-specifieke functionaliteit buiten de standaard pakketten te realiseren. Dit kan door deze functionaliteit op te nemen in zelfstandige oplossingen, die middels het integratieplatform worden ontsloten. Vraag dus geen maatwerk aan de leveranciers van standaard pakketsoftware.
- Sta open voor het aanpassen van de werkprocessen om maatwerk in de standaard softwarepakketten te voorkomen.
- Overweeg of een integratieplatform de patiëntenummers uit verschillende systemen kan koppelen zodat de zorgsystemen geen DJI-specifiek patiëntenummers hoeven over te nemen.

2. Neem de tijd voor het terugdringen van de technische complexiteit

Neem meer tijd om de technische complexiteit van het toekomstig EPD-landschap in beeld te krijgen, daar waar mogelijk te verkleinen en zo veel mogelijk onder controle te krijgen. Neem hiervoor de volgende maatregelen:

- Zorg voor een gedegen en veilige IDU-oplossing of koppeling met de verblijfsystemen.
- Werk de BBN3-vereisten verder uit en ga na hoe de leveranciers hieraan kunnen voldoen. Overweeg daarbij om:
 - de EPD-systemen (EVS, HIS, GGZ) niet zelfstandig te laten benaderen vanaf het internet maar alleen via het DJI-Toegangsportaal als centrale beveiligingslaag op BBN3-niveau;
 - de scope voor de toepassing van BBN3 kleiner te maken, bijvoorbeeld door bepaalde informatie en/of doelgroepen buiten het EPD-systeem te verwerken of aanvullend te beveiligen;
 - end to end security in te richten door gebruik te maken van aanvullende beveiliging op basis van de W3C Web Crypto API-standaard in de internetbrowser. Hiermee wordt informatie versleuteld in het EPD en zijn alleen bepaalde personen in staat deze informatie te ontsleutelen. Een dergelijke opzet vereist geen aanpassing van de zorgsystemen zelf.
- Maak expliciet welke beveiligingsvereisten gelden voor de aparte VN-implementatie, zodat voor de inschrijvende leveranciers duidelijk is waar ze aan moeten voldoen (zoals lokale installatie, extra monitoring).

3. *Blijf investeren in het versterken van de regie van DJI op de betrokken partijen*

De regierol van DJI op EPD Vernieuwing is van groot belang. Wij adviseren DJI zwaarder in te zetten op de eigen regieorganisatie en de inhoud van de contracten, als volgt:

- Ga door met de verbetering van de regieorganisatie door uitbreiding van het team, het versterken van de relatie met de zorgverleners en het verstevigen van de opdrachtgevende rol naar de EPD-leveranciers.
- Verbeter de inhoud van de contracten met het oog op kwaliteit, continuïteit en wendbaarheid. Zorg er daarbij voor dat het specifieke karakter van de projecten en de belangen die DJI beoogt te waarborgen voldoende kenbaar zijn verwoord in de overeenkomsten. Pas daartoe de gehanteerde combinatie van de ARBIT-2022 en de Modelovereenkomst verder aan met specifieke waarborgen:
 - Identificeer de grootste risico's en spits daar de aanvullingen op toe. Schenk in het bijzonder aandacht aan het mitigeren van de risico's die voortvloeien uit de dynamiek van de zorg-ICT-markt en de beoogde lange looptijd van de overeenkomsten.
 - Verlang adequate continuïteitswaarborgen van de leverancier. Zorg daarnaast voor een eigenstandige bevoegdheid en middelen om de dienstverlening veilig te stellen als de leverancier niet meer kan of wil presteren. Let daarbij op de toegang tot software (inclusief broncode) en beschikbaarheid van een platform, data, documentatie, kennis en knowhow. Waarborg ook de benodigde medewerking van derde partijen (toeleveranciers, onderaannemers).
 - Zorg ervoor dat de betreffende rechten en sancties - waaronder de kwalificatie van verplichtingen, garanties, auditrechten en regelingen voor boetes, escrow en exits - voldoende concreet en afdwingbaar zijn.

Datum
2 december 2024

Kenmerk
2024-0000929138

Tot slot danken wij alle betrokkenen voor hun medewerking en openheid. We hopen dat we met ons onderzoek en advies een bijdrage leveren aan een beter beheersbaar en passend EPD-landschap en passende zorg voor de justitiabelen.

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

Datum
2 december 2024

Informatie over programma EPD Vernieuwing

Kenmerk
2024-0000929138

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	EPD Vernieuwing
2.	Opdrachtgever	Divisie directeur Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen, DJI, Ministerie van Justitie en Veiligheid
3.	Startdatum project	2 januari 2024
4.	Einddatum project	31 december 2026
5.	Type project	Vervangen standaard software pakketten via nieuwe aanbesteding(en)
6.	Fase Project	Uitvoering aanbestedingen
7.	Totaal budget	20,6 miljoen euro ² (exclusief geschatte jaarlijkse beheerkosten 3,5 miljoen euro)
8.	Reeds uitgegeven per datum	1,7 miljoen euro per 31 december 2023 (inclusief uitgaven 2022)
9.	Doelstelling	Vervangen bestaande EPD-systemen
10.	Maatschappelijke/beleidsdoelstelling	Gezondheidszorg aan justitiabelen
11.	Meetbare baten	Minder werk en minder verstoringen in de medicijnverstrekking
12.	Huidige technologie/architectuur	Aangepaste standaard pakketten, gekoppeld via integratieplatform. Hosting lokaal bij Justitiële ICT Organisatie (JIO). 3 systemen zijn in gebruik: - MicroHIS (voor somatische zorg en Medicatie) - USER (voor geestelijke gezondheidszorg) - ZKP (Integratieplatform)
13.	Doeltechnologie/-architectuur	Standaard software pakketten, gekoppeld via integratieplatform. Hosting in de (publieke) cloud.
14.	Omvang systeem	400.000 dossiers in HIS, 100.000 in GGZ-systeem
15.	Aantal gebruikers	Circa 3500 zorgverleners en administratieve medewerkers
16.	Belanghebbenden	Zorgverleners en justitiabelen
17.	Aanbesteding voorzien	4 aanbestedingen: - Integratie (ZKP) – concurrentiegericht dialoog; - Somatiek (Huisartsen Informatiesysteem (HIS) – openbare Europese Aanbesteding; - Medicatie (EVS) – openbare Europese Aanbesteding; - Geestelijk gezondheidszorg (Psychische zorg in detentie, Forensische zorg en jeugd) – concurrentiegericht dialoog.

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Project; conform artikel 7, lid 1 sub a2 Wet Adviescollege ICT- toetsing
2.	Aanmelddatum	1 mei 2024
3.	Start onderzoek	11 juli 2024
4.	Afronden onderzoek	1 oktober 2024
5.	Datum concept advies	12 november 2024
6.	Datum definitief advies	2 december 2024
7.	Eerder onderzoek	Nee
8.	Onderzoeksmethode	Documentstudie en interviews

² Bron: www.rijksictdashboard.nl geraadpleegd op 1 november 2024.