



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

Onderzoeksrapport

Onderzoek naar de oprichting en werkwijze van  
het agentschap JIO

definitief

## Colofon

Titel	Onderzoek naar de oprichting en werkwijze van het agentschap JIO
Uitgebracht aan	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid
Datum	19 oktober 2022
Kenmerk	2022-0000259617
Referentienummer	2022-J&V-001

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

## **Managementsamenvatting—4**

### **1 Agentschap JIO in vogelvlucht bezien—6**

### **2 Aanvullende voorwaarden beperkt ingevuld, geen structurele systematische borging van naleving en verschillende interpretatie van generieke dienstverlening—7**

- 2.1 Interpretatieverschil over het begrip “generiek IT-dienstverlening” leidt tot verschillen van inzicht over de mate van invulling van de aanvullende voorwaarden—7
- 2.2 Overlap in werkzaamheden van JIO en andere ICT-partners wil JIO voorkomen door zich primair te richten op J&V-domein.—11
- 2.3 Beperkte invulling van aanvullende voorwaarden; prioriteit van JIO ligt bij het inrichten van de nieuwe organisatie.—11
- 2.4 Een structurele, systematische borging om overlap in werkzaamheden met andere ICT-partners in de toekomst te voorkomen, ontbreekt bij alle aanvullende voorwaarden vanuit partijen binnen én buiten het J&V-domein.—13

### **3 JIO heeft eigen Inhuurdesk voor ICT-professionals, borging rijksbrede inkoop- en aanbestedingstrajecten ligt bij IUC-DJI—15**

- 3.1 Voor JIO gelden rijksbrede kaders voor inkoop- en aanbesteding—15
  - 3.1.1 Rijksinkoopbeleid met Inkoop Uitvoeringscentra en categoriemanagement—15
  - 3.1.2 Inkoop door JIO—16
  - 3.1.3 Toetsing rijksbrede raamovereenkomsten bij IUC-DJI—16
- 3.2 Inhuur van ICT-professionals valt onder rijksbreed categoriemanagement waarbij gewerkt wordt met eigen JIO inhuurdesk—17
  - 3.2.1 Inhuur van ICT-professionals via rijksbreed categoriemanagement bij het IUC-EZK—17
  - 3.2.2 JIO heeft een eigen Inhuurdesk voor het inhuren van ICT-professionals—17
- 3.3 Procedures voor afwijkingen inkoopproces—18

### **4 Handelingsperspectief—19**

### **5 Verantwoording onderzoek—21**

- 5.1 Onderzoeksvragen, afbakening en onderzoeksobject—21
  - 5.1.1 Onderzoeksvragen—21
  - 5.1.2 Afbakening—21
  - 5.1.3 Onderzoeksobject—21
- 5.2 Werkzaamheden—21
  - 5.2.1 Bureauonderzoek—21
  - 5.2.2 Gesprekken—21
  - 5.2.3 Analyse en rapportage—22
- 5.3 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging—22
- 5.4 Verspreiding rapport—22

### **6 Ondertekening—23**

### **7 Managementreactie van de opdrachtgever—24**

# Managementsamenvatting

## Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

De Justitiële ICT-Organisatie (JIO) is sinds 1 januari 2022 een zelfstandig agentschap. JIO valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V). Conform de Regeling Agentschappen heeft het ministerie van Financiën een zgn. groenlichtmeting uitgevoerd.<sup>1</sup> In haar brief – waarin dit ‘groen licht’ wordt gegeven – heeft de Directeur-Generaal (DG) Rijksbegroting **aanvullende voorwaarden** gesteld.<sup>2</sup> Deze aanvullende voorwaarden zijn gesteld om overlap in werkzaamheden tussen JIO en andere ICT-partners binnen het Rijk te voorkomen.

Bij de DG Rijksbegroting zijn signalen binnengekomen dat JIO onvoldoende invulling geeft c.q. heeft gegeven aan deze aanvullende voorwaarden. Daarnaast zijn signalen ontvangen over het inkoopproces, en meer specifiek over het inhuurproces van ICT-professionals.

Op verzoek van de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (SG) van het ministerie van J&V - vanuit zijn hoedanigheid als eigenaar van JIO - heeft de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek gedaan naar de invulling van de aanvullende voorwaarden en naar de opzet van het inkoopproces (incl. inhuur van ICT-professionals).

## Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Wij leveren met dit onderzoek een bijdrage aan het verifiëren van signalen rond de oprichting en werkwijze van het agentschap JIO. Dit doen wij door inzicht te geven in een tweetal aspecten: de overlap in werkzaamheden met andere Shared Service Organisaties (SSO's) en procedures m.b.t. inkoop en inhuur. Zo stellen wij de opdrachtgever in staat om zo nodig verbeteringen aan te brengen.

Om invulling te geven aan deze doelstelling, beantwoorden wij in deze rapportage de volgende onderzoeksvragen.

1. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de vijf aanvullende voorwaarden, zoals gesteld door de DG Rijksbegroting, om overlap in werkzaamheden met andere SSO's te voorkomen en welke maatregelen zijn genomen om dit ook in de toekomst te voorkomen?
2. Op welke wijze wordt geborgd dat bij JIO de rijksbrede inkoop- en aanbestedingstrajecten (incl. inhuur van ICT-professionals) worden gevolgd i.p.v. eigen (departementale) trajecten?<sup>3</sup>

## Onze bevindingen

Met dit onderzoek komen wij tot vijf overkoepelende bevindingen die wij hieronder kort samenvatten.

<sup>1</sup> Regeling van de Minister van Financiën van 21 november 2017, houdende regels over de instelling, inrichting en het beheer van de agentschappen.

<sup>2</sup> Brief "Reactie op aanvraag agentschapsstatus Justitiële ICT organisatie" met kenmerk 2021-0000134254, d.d. 9 juli 2021.

<sup>3</sup> Om deze onderzoeksvragen hebben wij meerdere deelvragen geformuleerd. Hiervoor verwijzen wij u naar de onderzoeksverantwoording.



### Verskil in interpretatie begrip “generieke IT-dienstverlening” leidt tot andere kijk op aanvullende voorwaarden.

De interpretatie van het begrip “generieke IT-dienstverlening” – die ten grondslag ligt aan de aanvullende voorwaarden van het ministerie van Financiën – is ruimer dan de ‘enge’ interpretatie die het agentschap JIO hanteert. Met andere woorden: de door JIO gehanteerde ‘enge’ interpretatie wijkt af van de interpretatie zoals door het ministerie van Financiën wordt gehanteerd én die ook uitgangspunt is bij de beleidslijn bij de EAR en SGO5. Hierdoor leggen betrokken partijen het begrip anders uit en verschilt ook hun kijk op de aanvullende voorwaarden en de implementatie daarvan.



### JIO wil overlap in werkzaamheden voorkomen door zich primair te richten op dienstverlening binnen J&V-domein.

Het belang van het voorkomen van overlap in werkzaamheden met andere ICT-partners wordt door geïnterviewden bevestigd met het argument dat JIO zich primair richt op dienstverlening binnen het J&V-domein, niet op het rijksbrede domein. Juist deze vernauwde blik op alleen het J&V-domein vormt het risico dat JIO zich mogelijk richt op dienstverlening die ook door andere ICT-partners zou kunnen worden geleverd.



### Er is beperkt invulling gegeven aan de aanvullende voorwaarden.

JIO heeft ten tijde van het onderzoek beperkt invulling gegeven aan de aanvullende voorwaarden. Dit heeft voornamelijk als oorzaak dat JIO slechts één rijksbrede ICT-voorziening zou leveren. Daarnaast had JIO te maken met andere prioriteiten in het eerste half jaar als agentschap, zoals de reorganisatie van 1 mei 2022, waardoor de naleving van de aanvullende voorwaarden als minder urgent wordt gezien.



### Een structurele, systematische borging van naleving aanvullende voorwaarden ontbreekt.

Een structurele, systematische borging van naleving van de aanvullende voorwaarden ontbreekt. De verantwoordelijkheden van de verschillende partijen binnen én buiten het J&V-domein zijn ten aanzien van het (borgen van het) voldoen aan de voorwaarden niet helder.



### JIO heeft eigen Inhuurdesk, borging rijksbrede inkoop- en aanbestedingstrajecten ligt bij IUC-DJI.

JIO heeft een eigen Inhuurdesk voor de inhuur van ICT-professionals. Het inhuurproces loopt volgens het categoriemanagement voor de inhuur van ICT-professionals, zoals dat is ondergebracht bij het IUC-EZK. Voor inkoop en de inhuur van overige medewerkers maakt JIO gebruik van de diensten van het IUC-DJI

#### Leeswijzer

Het antwoord op de onderzoeksvragen treft u aan in het tweede en derde hoofdstuk. Hoofdstuk vier biedt het handelingsperspectief voor de opdrachtgever op basis van onze bevindingen. Het eerste hoofdstuk geeft achtergrondinformatie over het agentschap JIO. De onderzoeksverantwoording treft u aan in hoofdstuk 5. De reactie van de opdrachtgever op de resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in de managementreactie (bijlage).

# 1 Agentschap JIO in vogelvlucht bezien

## Zelfstandig agentschap sinds 1 januari 2022

JIO is sinds 1 januari 2022 een agentschap dat rechtstreeks valt onder het ministerie van J&V. De voorganger van JIO – het Shared Service Center ICT (SSC-I) – viel onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Het agentschap heeft op 1 mei 2022 een reorganisatie ondergaan, waarmee invulling is gegeven aan het Organisatie- en Formatierapport (O&F).<sup>4</sup>

Zoals aangegeven in de inleiding, heeft de DG Rijksbegroting aanvullende voorwaarden gesteld bij de agentschapsvorming van JIO. Deze voorwaarden zijn in onderstaand kader weergegeven.

1. Het agentschap mag geen nieuwe goederen of diensten leveren aan bestaande afnemers als die goederen of diensten tevens als generieke goederen of diensten worden aangeboden door SSO's.
2. Het agentschap mag geen goederen en diensten leveren aan nieuwe afnemers die als generieke goederen en diensten worden aangeboden door SSO's.
3. Als het te vormen agentschap een dienst aanbiedt of (nieuw) gaat aanbieden aan eigen afnemers, waarvoor er op dat moment, of op een later moment, breder binnen de rijksdienst behoefte is maar die vooralsnog niet als een generieke dienst wordt aangeboden door de SSO's, moet (gelet op de EAR, afspraak Atlas08) het agentschap bereid zijn het goed of de dienst zelf rijksbreed te leveren of het goed of de dienst dient te worden overdragen aan een andere SSO die dat gaat doen.
4. Voor zover het te vormen agentschap nu al goederen en diensten levert die door SSO's als generieke goederen en diensten worden geleverd, wordt er tussen het te vormen agentschap en de SSO's, in samenspraak met CIO-Rijk en de afnemers, een plan opgesteld waaruit blijkt hoe wordt geborgd dat deze goederen en diensten binnen een realistische termijn overgedragen worden aan de SSO's en – voor zover dit niet binnen een aantal jaren mogelijk is – hoe wordt geborgd dat het te vormen agentschap voor haar voortbestaan op de middellange en lange termijn niet afhankelijk wordt van het leveren van deze goederen en diensten. Deze overheveling van taken kan ook plaatsvinden van SSO's naar het te vormen agentschap.
5. Het gesprek over het voorkomen van mogelijke overlap in werkzaamheden vindt reeds plaats en het is van belang dat dit gesprek voortdurend gevoerd blijft worden. De vijfde en laatste voorwaarde verankert dit en houdt in dat de mogelijke overlap in werkzaamheden met andere SSO's van het te vormen agentschap halfjaarlijks wordt meegenomen in de gesprekken met de CIO/CTO.

## Ambitie van JIO: dienstverlener binnen het J&V-domein

JIO is de ICT-dienstverlener binnen het ministerie van J&V. In die context heeft JIO de volgende missie geformuleerd: “[JIO] zorgt voor het beheer en de (door)ontwikkeling van specifieke en gemeenschappelijke ICT-diensten gericht op de ondersteuning van onderdelen van het ministerie van [J&V]”.<sup>5</sup> Daarmee richt JIO zich op dienstverlening voor één opdrachtgever binnen het J&V-domein (specifiek), dan wel voor meerdere opdrachtgevers binnen het J&V-domein (gemeenschappelijk).

## Sturingsmodel van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer bij J&V

J&V kent meerdere agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Het ministerie hanteert hiervoor een sturingsmodel met drie actoren: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In dit model is JIO de opdrachtnemer en de plaatsvervangend SG van J&V de eigenaar. JIO kent verscheidene opdrachtgevers;<sup>6</sup> DJI en de dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) dienen als coördinerend opdrachtgevers. Zij fungeren als vertegenwoordiger van het collectief van de Opdrachtgevers in de bestuurlijke overleggen met de Eigenaar en Opdrachtnemer. De taken van eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer zijn vastgelegd in het Convenant dat ten grondslag ligt aan de agentschapsvorming.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> O&F-rapport Justitiële ICT Organisatie, d.d. 24-12-2021.

<sup>5</sup> Jaarplan 2022, Justitiële ICT Organisatie, p. 5.

<sup>6</sup> Zie Overdrachts- en SamenwerkingsDocument Justitiële ICT Organisatie, versie 0.96 (13 december 2021, eindconcept), p. 9.

<sup>7</sup> Convenant Ministerie van Justitie en Veiligheid, d.d. 13 december 2021 (definitief).

## 2 Aanvullende voorwaarden beperkt ingevuld, geen structurele systematische borging van naleving en verschillende interpretatie van generieke dienstverlening

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de eerste centrale onderzoeksvraag: “Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de vijf aanvullende voorwaarden om overlap in werkzaamheden met andere SSO’s te voorkomen en welke maatregelen zijn genomen om dit ook in de toekomst te voorkomen?” Uit ons onderzoek naar de vijf aanvullende voorwaarden zijn vier overkoepelende bevindingen gekomen die wij in dit hoofdstuk beschrijven. Daarbij maken wij verwijzing naar gesprekken met betrokkenen en geanalyseerde documentatie.

### 2.1 Interpretatieverschil over het begrip “generiek IT-dienstverlening” leidt tot verschillen van inzicht over de mate van invulling van de aanvullende voorwaarden



Uit ons onderzoek blijkt dat er verwarring is over het begrip “generieke ICT-dienstverlening”. In de tabel op de volgende pagina staan de verschillende definities voor de typen dienstverlening weergegeven.

Met het toepassen van de Enterprise Architecture Rijk (EAR) streeft de rijksoverheid naar de ideale situatie dat elke unieke functionele behoefte wordt geleverd door exact één dienst. Deze benadering is het uitgangspunt bij het ‘ontschotten’ of organisatieonafhankelijk maken van de informatievoorziening van de rijksoverheid. In het daarop aansluitende ‘Sourcingsafwegingskader binnen het Rijk<sup>8</sup> zijn de verschillende typen dienstverlening gedefinieerd (zie tabel aan het eind van deze paragraaf). De beleidslijn van de EAR is voortgezet bij de doorontwikkeling van de rijksbrede bedrijfsvoering (SGO5), waarbij generieke diensten worden gedefinieerd als: “diensten die iedereen afneemt en waarvan wat goede dienstverlening is voor de één hetzelfde betekent als goede dienstverlening voor de ander”.<sup>9</sup> Hierbij wordt gestreefd die dienstverlening wat betreft aard, prijs en omvang te standaardiseren zodat deze voor alle afnemers dezelfde is. Ook in de PDC van SSC-ICT wordt voortgebouwd op deze beleidslijn, zij het dat daar niet de term generieke dienstverlening maar de naam standaard dienstverlening wordt gebruikt. Standaarddiensten worden daarbij gedefinieerd als diensten die “geschikt [zijn] om op uniforme wijze aan alle of meerdere afnemers te worden aangeboden”.<sup>10</sup>

Het agentschap JIO hanteert een ‘enge’ interpretatie voor generieke diensten, waarin alleen de door de ICBR vastgestelde rijksbrede ICT-voorzieningen als generieke IT-dienstverlening gelden. Op basis hiervan geven geïnterviewden van JIO en het ministerie J&V aan dat JIO geen generieke ICT-diensten diensten levert – buiten de Master CAS printvoorziening<sup>11</sup>. Dat zou in de ogen van geïnterviewden betekenen dat JIO (grotendeels) voldoet aan de aanvullende voorwaarden. Er zou immers geen rijksbrede dienstverlening zijn die geleverd kan worden of die moet worden overgedragen.

<sup>8</sup> Vastgesteld in het ICCIO op 9 mei 2012.

<sup>9</sup> Rapportage Pijlerproject Aansturingsproject (2014). *Programmateam SGO5*, p. 5.

<sup>10</sup> Producten- & Dienstencatalogus 2022 SSC-ICT, versie 1.0, p. 177.

<sup>11</sup> In de lijst met rijksbrede ICT-voorzieningen staat dat JIO één rijksbrede voorziening levert (Master CAS printvoorziening), het betreft een relatief kleine begrote kostenpost van € 135.479.

Betrokkenen bij JIO en het ministerie van J&V gaan daarbij voorbij aan de mogelijkheid dat diensten de potentie hebben om (al dan niet in aangepaste vorm) zich te ontwikkelen tot generieke diensten. Ook gaat men eraan voorbij dat het rijksbrede beleid erop gericht is te komen tot zoveel mogelijk generieke dienstverlening:

- voor elke functionele behoefte één dienst (EAR) en
- specifieke bedrijfsvoering zoveel mogelijk minimaliseren en
- specifieke diensten waar mogelijk toevoegen aan generieke dienstverlening (SGO5).

Kijkend naar de PDC van JIO, zijn er meerdere diensten die – deze definitie volgend – als generieke IT-dienst kunnen worden aangemerkt. In de gesprekken met betrokkenen, geven zij aan dat JIO deze diensten als gemeenschappelijk of zelfs specifiek ziet, vanwege speciale omstandigheden zoals extra benodigde beveiliging. Wij hebben niet onderzocht of de speciale omstandigheden maken dat het geen generieke diensten zijn of kunnen worden.

Hoewel geïnterviewden van JIO en het ministerie van J&V aangeven dat er geen generieke diensten geleverd worden, constateert het ministerie van Financiën in zijn reactie op de aanvraag agentschapstatus: “[H]et te vormen agentschap biedt diensten aan [...] die ook als generieke diensten worden aangeboden door Shared Service Organisaties [...]. Zo gaat het [...] om vaste en mobiele computerwerkplekken, vaste en mobiele telefonie, digitale vergadervoorzieningen, scan- en printvoorzieningen en gangbare software.”<sup>12</sup> Het ministerie van Financiën hanteert dus een ‘ruimere’ **interpretatie** van generieke IT-dienstverlening, ze kijkt verder dan uitsluitend voorzieningen die op de door de ICGR vastgestelde lijst met Rijksbrede ICT-voorzieningen.

De **verschillen in interpretatie zijn bepalend voor beeldvorming over de invulling van de aanvullende voorwaarden** en eventueel acties die nog ondernomen moeten worden. Het verschil in interpretatie zorgt namelijk voor een verschil in het beeld over de mate waarin JIO zou voldoen aan de aanvullende voorwaarden. Volgens de ‘ruime’ interpretatie, zoals door het ministerie van Financiën wordt gehanteerd, én volgens de beleidslijn bij de EAR en SGO5 zou JIO wél (in potentie) rijksbrede IT-voorzieningen leveren. Als we deze interpretatie volgen, zou JIO – op dit moment – niet voldoen aan de aanvullende voorwaarden.

---

<sup>12</sup> Ibid ad 6, p. 1.



Sourcingsafwegingskader	SGO5	PDC SSC-ICT	J&V / CTO2020	Convenant J&V – JIO 2021
<p><b>Generieke i-diensten:</b><sup>13</sup> Diensten die door iedereen binnen het rijk worden gebruikt.</p>	<p><b>Generieke diensten:</b><sup>14</sup> diensten die iedereen afneemt en waarvan wat goede dienstverlening is voor de één hetzelfde betekent als goede dienstverlening voor de ander. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen basisdiensten (prijs en hoeveelheid staan vast) en basisplusediensten (idem als basisdiensten behalve dat volume variabel kan zijn).</p>	<p><b>Standaard-dienstverlening:</b><sup>15</sup> diensten die geen directe koppeling hebben met een uniek (primair) proces van afnemers en daarmee geschikt zijn voor standaardisatie. Deze diensten zijn daarmee ook geschikt om op uniforme wijze aan alle of meerdere afnemers te worden aangeboden.</p>	<p><b>Rijksbrede diensten:</b> niet nader gedefinieerde categorie.</p>	<p><b>Generieke dienstverlening:</b> de door de ICBR vastgestelde Rijksbrede ICT-voorzieningen.</p>
<p><b>Gemeenschappelijke i-diensten:</b> deze diensten verzorgen de werking van ICT-systemen die door meerdere partijen binnen het rijk worden gedeeld maar die niet noodzakelijk voor anderen bruikbaar zijn.</p>	<p><b>Gemeenschappelijke diensten.</b> In de ontwikkelstrategie wordt gesproken over gemeenschappelijke diensten als tussenfase bij overgaan van specifiek naar generiek. Gemeenschappelijke diensten zijn daarbij niet nader gedefinieerd.</p>		<p><b>Basisdiensten:</b><sup>16</sup> diensten waarbij het de bedoeling is dat elke organisatie binnen J&amp;V er gebruik van maakt of er binnen een afzienbare termijn gebruik van kan maken.</p>	<p><b>Gemeenschappelijke diensten:</b><sup>17</sup> dienstverlening die door alle JenV-onderdelen gebruikt kan worden.</p>
<p><b>Specifieke i-diensten:</b> diensten voor ICT-systemen die uniek zijn voor een bepaald primair proces en die niet (kunnen) worden gedeeld met andere onderdelen van het rijk.</p>	<p><b>Specifieke diensten:</b><sup>18</sup> diensten die voorzien in een behoefte die: - rijksbreed in principe incidenteel en laagfrequent optreedt; en</p>	<p><b>Maatwerk-dienstverlening:</b><sup>19</sup> diensten die voorzien in de unieke behoefte van één of enkele afnemers. Maatwerkdiensten zijn veelal gerelateerd aan</p>	<p><b>Gedeelde diensten:</b><sup>20</sup> diensten die door een of meer onderdelen binnen J&amp;V worden gebruikt, maar het doel is niet om alle onderdelen aan te sluiten; in principe slechts de deelnemende.</p>	<p><b>Specifieke dienstverlening:</b><sup>21</sup> dienstverlening gericht op één Opdrachtgever, veelal gerelateerd aan een specifiek primair proces.</p>

<sup>13</sup> "Sourcingsafwegingskader binnen het Rijk", ICCIO, 2012.

<sup>14</sup> Ibid ad 16.

<sup>15</sup> Ibid ad 17.

<sup>16</sup> CTO-overleg 1 juli 2019

<sup>17</sup> Ibid ad 7, p. 9.

<sup>18</sup> Pijlerrapportage bekostiging

<sup>19</sup> Ibid ad 17, p. 7.

<sup>20</sup> Ibid ad 15.

<sup>21</sup> Ibid ad 7, p. 9.

---

- *wat betreft input (aard en omvang van de benodigde expertise) niet standaardiseerbaar is; en*  
- *qua output moet voldoen aan een range van specificaties (projecten en programma's).*

*één specifiek primair proces van die afnemer en kennen daarmee een beperkt potentieel om bij meerdere afnemers aangeboden te worden.*

---

**Beleidslijn:** Met het toepassen van het sourcingskader en de EAR (Enterprise Architecture Rijksdienst) streeft het rijk naar de ideale situatie dat elke unieke functionele behoefte wordt geleverd door exact één dienst. Deze benadering is het uitgangspunt bij het 'ontschotten' of organisatie-onafhankelijk maken van de informatievoorziening van het rijk.

**Beleidslijn:** Trend is van specifiek naar gemeenschappelijk en van gemeenschappelijk naar generiek<sup>22</sup>. Specifieke bedrijfsvoering zoveel mogelijk te minimaliseren en specifieke diensten waar mogelijk toevoegen aan generieke dienstverlening.<sup>23</sup>

*Tabel 1: overzicht typen dienstverlening*

---

<sup>22</sup> Pijlerrapportage aansturing

<sup>23</sup> Pijlerrapportage bekostiging

## 2.2

### Overlap in werkzaamheden van JIO en andere ICT-partners wil JIO voorkomen door zich primair te richten op J&V-domein.



Zoals vermeld in de inleiding, heeft de DG Rijksbegroting aanvullende voorwaarden gesteld bij de agentschapsvorming van JIO. Deze voorwaarden zijn opgenomen "om overlap in werkzaamheden [met andere SSO's] te voorkomen en het gesprek hierover structureel te blijven voeren".<sup>24</sup> Een mogelijke overlap in werkzaamheden kan leiden tot concurrentie tussen verschillende ICT-partners binnen de rijksoverheid. Dit is een situatie die haaks zou staan op het gedachtegoed van een generieke bedrijfsvoering, zoals geformuleerd in SGO5.<sup>25</sup>

Uit ons onderzoek blijkt dat betrokkenen het belang van het voorkomen van overlap in werkzaamheden met andere ICT-partners onderkennen vanuit de redenering dat JIO zich primair richt op het J&V-domein en niet op andere onderdelen van de rijksoverheid. Overlap in werkzaamheden zou vanuit dat oogpunt in strijd zijn met de reden van oprichting van het agentschap JIO: specifieke en gemeenschappelijke dienstverlening aan opdrachtgevers binnen het J&V-domein.

We zien op dit gebied het risico dat het binnen J&V aanbieden van nieuwe diensten, die ook door andere ICT-partners binnen de rijksoverheid (zouden) kunnen worden geleverd, kan leiden tot overlap in werkzaamheden. Met name het in de toekomst **ontwikkelen** van gemeenschappelijke dienstverlening (lees: voor meerdere J&V-opdrachtgevers) kan leiden tot overlap in werkzaamheden, als dit niet voldoende wordt afgestemd met de andere ICT-partners.

## 2.3

### Beperkte invulling van aanvullende voorwaarden; prioriteit van JIO ligt bij het inrichten van de nieuwe organisatie.



JIO is per 1 januari 2022 gestart als agentschap. Per 1 mei 2022 is een daaraan gekoppelde interne reorganisatie afgerond. Het inrichten van de eigen organisatie heeft het eerste halfjaar prioriteit gekregen boven het voldoen aan de aanvullende voorwaarden.

Als we in meer detail kijken naar de huidige invulling van de aanvullende voorwaarden, dan blijkt uit ons onderzoek het volgende:

#### Eerste aanvullende voorwaarde

*JIO mag geen nieuwe goederen of diensten leveren aan bestaande afnemers als die goederen of diensten tevens als generieke goederen of diensten worden aangeboden door SSO's."*

De PDC van JIO is sinds de agentschapsvorming JIO nog niet gewijzigd. Van het aanbieden van nieuwe producten en diensten zou dan ook nog geen sprake zijn. Daarmee is nog geen noodzaak geweest om invulling te geven aan de eerste aanvullende voorwaarde.

#### Tweede aanvullende voorwaarde

*JIO mag geen goederen en diensten leveren aan nieuwe afnemers die als generieke goederen en diensten worden aangeboden door SSO's.*

JIO heeft – sinds diens oprichting – nog geen nieuwe afnemers gekregen. Daarmee is er nog geen noodzaak geweest om invulling te geven aan de tweede aanvullende voorwaarde.

<sup>24</sup> Brief "Reactie op aanvraag agentschapsstatus Justitiële ICT organisatie" met kenmerk 2021-0000134254, d.d. 9 juli 2021.

<sup>25</sup> Zie o.a. Pijlerrapportage Aansturing, Pijlerrapportage Bekostiging en Pijlerrapportage Kwaliteit.

### **Derde aanvullende voorwaarde**

*Als JIO een dienst aanbiedt of (nieuw) gaat aanbieden aan eigen afnemers, waarvoor er op dat moment, of op een later moment, breder binnen de rijksdienst behoefte is maar die vooralsnog niet als een generieke dienst wordt aangeboden door de SSO's (gelet op de EAR, afspraak Atlas08<sup>26</sup>), moet JIO bereid zijn het goed of de dienst zelf rijksbreed te leveren of het goed of de dienst dient te worden overgedragen aan een andere SSO die dat gaat doen.*

De ambitie van JIO is om zich primair te richten op afnemers en opdrachtgevers binnen het J&V-domein. Verschillende betrokkenen geven aan dat JIO (nog) niet de ambitie heeft om meer rijksbreed diensten te leveren dan dat zij nu doen. Uit ons onderzoek blijkt dat JIO geen maatregelen heeft genomen om rijksbreed te identificeren of er op (onderdelen van) hun dienstverlening een rijksbrede behoefte bestaat. Op basis hiervan gaan wij ervan uit dat (nog) geen invulling is gegeven aan de derde aanvullende voorwaarde

### **Vierde aanvullende voorwaarde**

*Voor zover JIO goederen en diensten levert die door SSO's als generieke goederen en diensten worden geleverd, wordt er tussen JIO en de SSO's, in samenspraak met CIO-Rijk en de afnemers, een plan opgesteld waaruit blijkt hoe wordt geborgd dat deze goederen en diensten binnen een realistische termijn overgedragen worden aan de SSO's en – voor zover dit niet binnen een aantal jaren mogelijk is – hoe wordt geborgd dat JIO voor haar voortbestaan op de middellange en lange termijn niet afhankelijk wordt van het leveren van deze goederen en diensten. Deze overheveling van taken kan ook plaatsvinden van SSO's naar het te vormen agentschap.*

In een beperkt aantal gevallen, levert JIO diensten aan afnemers buiten het J&V-domein.<sup>27</sup> Het Overdrachts- en Samenwerkingsdocument (OSD) vermeldt daarbij het volgende: "Van deze voorzieningen/diensten wordt rijksbreed gebruik gemaakt, waarbij met de afzonderlijke gebruikers wordt afgerekend."<sup>28</sup> Op een totale begroting van € 145,4 miljoen, betreffen deze diensten € 2,7 miljoen. Samenvattend: aangezien JIO aangeeft geen generieke ICT-diensten te verlenen, zijn er – logischerwijs – geen plannen voor overdracht van deze generieke diensten naar andere SSO's. Deze redenatie volgt de 'nauwe' interpretatie van het begrip "generieke IT-dienstverlening" (zoals toegelicht in paragraaf 2.1).

Eveneens blijkt uit ons onderzoek dat er (vooralsnog) geen plannen zijn om ICT-diensten van andere SSO's aan JIO over te dragen. Een afwegingskader voor eventuele overdracht van levering van producten en diensten naar andere SSO's hebben wij niet aangetroffen. We hebben evenmin een analyse gezien over mogelijke overlap in PDC van JIO met PDC's van andere SSO's.

### **Vijfde aanvullende voorwaarde**

*Mogelijke overlap in werkzaamheden van JIO met andere SSO's wordt halfjaarlijks meegenomen in de gesprekken met de CIO/CTO.*

De brief van de DG van de Rijksbegroting over de groenlichtmeting<sup>29</sup>, noch de bijlage daarbij, specificeert om welke Chief Information Officer en/of Chief Technology Officer dit gaat. Uit ons onderzoek hebben wij niet kunnen vaststellen dat dit onderwerp wordt besproken. Een eerste gesprek tussen de CIO-Rijk en de

<sup>26</sup> Afspraak 8: Elk organisatieonderdeel van de rijksdienst is beschikbaar om werkzaamheden te verrichten voor andere onderdelen.

<sup>27</sup> Overdrachts- en SamenwerkingsDocument Justitiële ICT Organisatie, versie 0.96 (13 december 2021, eindconcept), p. 10.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid ad 2.

CIO van JIO heeft plaatsgevonden, maar het onderwerp van de aanvullende voorwaarden is daarin niet besproken.

Hieronder geven wij de verschillende periodieke overleggen weer die JIO voert met CIO's en CTO's:

- a. Nu JIO een zelfstandig onderdeel binnen J&V is, heeft het onderdeel een eigen CIO, die zitting heeft in de CIO-Raad van J&V. De CIO van J&V heeft zitting in het rijksbrede CIO-Beraad.
- b. Toen de voorloper van JIO (SSC-I) nog onder DJI viel, had het onderdeel al een CTO. De CTO heeft zitting het CTO Overleg van J&V. De CTO van JIO vertegenwoordigt JIO in de rijksbrede CTO-Raad.
- c. Er vinden halfjaarlijkse gesprekken plaats tussen de CIO Rijk en de CIO van JIO.
- d. Er vinden periodieke gesprekken plaats tussen de CIO van J&V en de CIO van JIO.

## 2.4

### **Een structurele, systematische borging om overlap in werkzaamheden met andere ICT-partners in de toekomst te voorkomen, ontbreekt bij alle aanvullende voorwaarden vanuit partijen binnen én buiten het J&V-domein.**



Het tweede deel van onze onderzoeksvraag leidt ons naar de toekomstige borging om overlap in werkzaamheden met andere ICT-partners te voorkomen en het gesprek hierover structureel te blijven voeren. Uit meerdere gesprekken blijkt dat dit onderwerp niet als urgent, noch met hoge prioriteit wordt benaderd binnen JIO. Een structurele, systematische borging ontbreekt. Het risico hiervan is dat in de toekomst mogelijke overlap in werkzaamheden met andere ICT-partners kan ontstaan. Hieronder lichten we deze bevinding stapsgewijs toe.

#### *Verantwoording richting de eigenaar vermoedelijk via het Bestuurlijk Overleg*

Een belangrijk instrument om de voortgang en de borging te bespreken c.q. te beoordelen zijn de tertaalrapportages en -gesprekken ('bestuurlijk overleg') die JIO met de eigenaar voert. Onderwerp binnen deze rapportages en gesprekken is namelijk de voortgang op het OSD, waarin de ontwikkelagenda voor JIO ligt besloten. In het OSD worden de aanvullende voorwaarden als aandachtspunt genoemd en er wordt aangegeven "waar nodig – in nauwe samenwerking met de CIO-Rijk – uitvoering [zal] worden gegeven".<sup>30</sup> Welke maatregelen e.d. JIO gaat treffen, wordt hierin niet aangegeven. De eerste tertaalrapportage was ten tijde van dit onderzoek nog niet gereed. Wij hebben daarmee niet kunnen vaststellen of en in welke mate aan J&V wordt gerapporteerd over de stand van zaken van de aanvullende voorwaarden.

#### *Verantwoordelijkheid voor de (borging van de) aanvullende voorwaarden niet helder*

Betrokkenen bevestigen dat JIO de verantwoordelijkheid draagt om *invulling en uitvoering* te geven aan de aanvullende voorwaarden. Daarnaast is de eigenaar eindverantwoordelijk voor het *toezicht op de naleving* van de aanvullende voorwaarden, vanuit continuïteitsoogpunt. In het OSD-document<sup>31</sup>, dat is vastgesteld door de eigenaar, is aangegeven dat JIO, waar nodig, invulling zal geven aan de uitvoering van de randvoorwaarden. Hoe dit echter concreet invulling moet krijgen, is niet duidelijk. De rol van Concerncontrol Informatievoorziening bij DI&I, noch die van de Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) is helder bij betrokkenen. Binnen het agentschap JIO zijn verantwoordelijkheden voor de borging van de aanvullende voorwaarden niet belegd. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe wordt geborgd dat bij nieuwe goederen of diensten (in de PDC) een afweging plaatsvindt of het generieke dienstverlening betreft. Hoewel duidelijk is dat de eigenaar de PDC dient vast te stellen en JIO deze opstelt, is niet helder bij welke van bovengenoemde partijen de borging van de aanvullende voorwaarden is belegd.

<sup>30</sup> Ibid ad 3, p. 27.

<sup>31</sup> Overdrachts- en SamenwerkingsDocument (OSD) Justitiële ICT Organisatie, 13 december 2021

De verantwoordelijkheden van externe partijen (lees: buiten het J&V-domein) zijn beperkt voor wat betreft de aanvullende voorwaarden. Voor de CIO-Rijk ligt er een rol om te bepalen wat uiteindelijk valt onder generieke dienstverlening.<sup>32</sup> De CIO-Rijk Office werkt aan een formeel kader waarmee op grond van een set criteria bepaald kan worden wat generieke ICT-diensten zijn.. De betreffende criteria zijn nog in concept / niet formeel vastgesteld. Betrokkenen binnen het ministerie van Financiën geven aan dat de rol van dat ministerie beperkt is tot de fase waarin het agentschap vijfjaarlijks wordt doorgelicht, conform de regeling Agentschappen.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Bijlage bij "Reactie op aanvraag agentschapsstatus Justitiële ICT organisatie" met kenmerk 2021-0000134254, p. 1: "Wanneer er twijfel is over of iets een nieuw goed of nieuwe dienst is of als er twijfel is of iets als generieke dienst moet worden beschouwd, wordt aan CIO-Rijk een oordeel gevraagd."

<sup>33</sup> Regeling van de Minister van Financiën van 21 november 2017, houdende regels over de instelling, inrichting en het beheer van de agentschappen, artikel 7.

### 3 JIO heeft eigen Inhuurdesk voor ICT-professionals, borging rijksbrede inkoop- en aanbestedingstrajecten ligt bij IUC-DJI

In dit hoofdstuk beantwoorden wij onze tweede centrale onderzoeksvraag: Op welke wijze wordt geborgd dat bij JIO de rijksbrede inkoop- en aanbestedingstrajecten (incl. inhuur van ICT-professionals) worden gevolgd i.p.v. eigen (departementale) trajecten? In ons onderzoek hebben we het proces in opzet beschouwd. We doen, conform onze opdracht, uitdrukkelijk geen uitspraken over de werking van het proces.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat voor JIO de rijksbrede kaders voor inkoop- en aanbesteding gelden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het Inkoopuitvoeringcentrum (IUC) van DJI. Voor de inhuur van ICT-professionals werkt het IUC-DJI samen met het IUC van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Bij dit laatste IUC is het categoriemanagement voor de inhuur van ICT-professionals ondergebracht. Toetsing van JIO op rijksbrede inkoop- en aanbestedingsregels vindt plaats bij DJI.

De borging van het inkoopproces bestaat eruit dat de inkopen via het IUC-DJI lopen. Wat specifiek is voor JIO is dat JIO intern beschikt over een 'inhuurdesk' (ondergebracht bij Personeel en Organisatie). Bij de inhuurdesk is de administratie (voor contracteren, verlengen en beëindigen van contracten) rond inhuur geconcentreerd. JIO neemt daarbij een afwijkende positie in t.o.v. andere organisatieonderdelen van JIO.

In dit hoofdstuk wordt het inkoopproces zoals dat van toepassing is bij JIO weergegeven, met in de tweede paragraaf specifieke aandacht voor inhuur. In de derde paragraaf zetten wij de procedures die gelden bij afwijkingen in het inkoopproces uiteen.

#### 3.1 Voor JIO gelden rijksbrede kaders voor inkoop- en aanbesteding

##### 3.1.1 *Rijksinkoopbeleid met Inkoop Uitvoeringscentra en categoriemanagement*

De inkoop van J&V maakt onderdeel uit van het rijksbreed inkoopstelsel. Dit stelsel kent drie pijlers:

- Inkoop Uitvoeringscentra (IUC's),
- categoriemanagement en
- het CDI-CPO-stelsel.

##### *Inkoop Uitvoeringscentra*

Voor de inkoop van het rijk zijn 12 IUC's gevormd, waar experts op het gebied van inkoop samenwerken. De inkoopcentra voeren de inkoop uit voor departementen of onderdelen daarvan. J&V kent twee IUC's: het IUC-J&V en het IUC-DJI. Veel inkoopcentra ondersteunen ook de rijksbrede inkoop van producten en diensten in opdracht van categoriemanagers.

##### *Categoriemanagement*

Categoriemanagement is ingericht voor inkoop van producten en/of diensten die door meerdere organisaties binnen het rijk worden gebruikt. Producten en/of diensten die logisch met elkaar samenhangen en zich ertoe lenen om als geheel te worden gemanaged, zijn daarbij als een categorie benoemd. Per categorie is er een

categoriemanager die – in beginsel – is gepositioneerd bij een IUC. De categoriemanager maakt een categorieplan. Het categorieplan wordt door de ICBR vastgesteld en vormt daarna het kader waarbinnen de categoriemanager opereert. Aanbestedingen worden vervolgens uitgevoerd door het IUC waar de categoriemanager is gepositioneerd. Het categoriemanagement voor de inhuur van ICT-professionals is ondergebracht bij het IUC-EZK.

#### *CDI-CPO-stelsel*

Ieder departement kent een functionaris die de rol van 'Coördinerend Directeur Inkoop (CDI)' heeft.<sup>34</sup> De CDI's zorgen voor beleidsontwikkeling en kaderstelling op het inkoopdomein. Naast de CDI's is bij BZK/DGOO de rol van Chief Procurement Officer (CPO) van het rijk belegd. De CPO stelt de kaders op voor het beleid en is ambtelijk verantwoordelijk voor de werking van het Rijksinkoopstelsel.

Het CDI-CPO-stelsel bestaat uit een verzameling afspraken over de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatielijnen van deze functionarissen. Voor het onderhavige onderzoek is het CDI-CPO-stelsel van ondergeschikt belang. In de overige paragrafen beperken we ons daarom tot de twee andere pijlers (IUC's en categoriemanagement).

#### *3.1.2 Inkoop door JIO*

Binnen de afdeling Financiën en Inkoop van JIO is een inkoopteam dat kaders en strategie rond inkoop vertaalt naar tactische advisering. Dit inkoopteam is tevens belast met het contract- en leveranciersmanagement. Bij het contract- en leveranciersmanagement worden verschillende rapportages opgesteld en administraties bijgehouden: spendanalyses, licentie- en contractbeheer en software asset management. Het inkoopteam vervult tot slot ook de rol van opdrachtgever voor het IUC-DJI, waar de feitelijke inkoopactiviteiten voor JIO worden uitgevoerd.

Het contractmanagement gebeurt in nauw overleg met de collega's die werken bij de operationele directies (directie Basisvoorzieningen (BVZ) en directie Implementatie en Dienstverlening (ID)). De materiedeskundigen in het primaire proces zijn ervoor verantwoordelijk dat de eisen ordentelijk kunnen worden geformuleerd en in de contracten (aanbesteding, inkoop) terecht komen. De medewerkers van contractbeheer zorgen voor de passende formats, formuleringen, workflow en registratie/rapportage.

Het operationele inkoopproces van IUC-DJI kent twee inkooptrajecten: afroep onder (raam)overeenkomsten en uitvragen in de markt met een maximale waarde van € 10.000. Bij een niet-catalogusaanvraag (buiten de PDC om) voert het FDC het inkooptraject uit.

#### *3.1.3 Toetsing rijksbrede raamovereenkomsten bij IUC-DJI*

Als er een aanvraag van JIO bij het IUC-DJI binnenkomt, bekijkt het IUC welke geldende raamovereenkomsten of andere contracten er zijn. Deze aanvraag komt binnen via een coördinator die de aanvraag doorzet naar een specifieke productgroep binnen het IUC-DJI.

Er zijn rijksbrede raamovereenkomsten met meerdere leveranciers gesloten. Als er een concrete inkoopbehoefte ontstaat, nodigt het IUC-DJI deze leveranciers uit om mee te doen aan een minicompentie. Dit is een offertetraject op basis van de raamafspraken. De winnaar van de minicompentie verkrijgt de opdracht, die wordt bevestigd met een nadere overeenkomst (NOK). De NOK bestaat uit de feitelijke gunning en eventuele nadere afspraken. De NOK geldt in aanvulling op de bepalingen in de raamovereenkomst.

---

<sup>34</sup> De rol van CDI is reeds in 1987 ingesteld door de Ministerraad en beschreven in de Code Contractprocesbeheer van 2008.



## 3.2 Inhuur van ICT-professionals valt onder rijksbreed categoriemanagement waarbij gewerkt wordt met eigen JIO inhuurdesk

### 3.2.1 *Inhuur ICT-professionals via rijksbreed categoriemanagement bij IUC-EZK*

Eén van de rijksbrede categorieën voor inkoop is de inhuur van ICT-professionals. De inhuur van ICT-professionals valt onder het categoriemanagement van het IUC-EZK. De inhuur van ICT-professionals binnen het Rijk verloopt via de hiervoor gesloten raamovereenkomsten. Deze raamovereenkomsten worden vaak afgebakend voor één of meerdere afnemers tezamen, afhankelijk van hun inhuurvolumen en andere belangen om deze afnemers wel/niet te clusteren. Hierdoor ontstaan organisatie gebonden aanbestedingen en raamovereenkomsten, die qua looptijd en karakteristieken enigszins kunnen verschillen. De raamovereenkomsten hebben gemeen dat ze voor deze ministeries in principe alle ICT/IV-inhuurbehoefte afdekken. Het IUC-EZK is verantwoordelijk voor het centraal contract- en leveranciersmanagement voor inhuur, waaronder het beheer van raamovereenkomsten en sturing op prestaties in raamovereenkomsten. JIO is voor wat betreft de inhuur van ICT-professionals gebonden aan de raamovereenkomst(en) die het IUC-EZK heeft gesloten.

### 3.2.2 *JIO heeft een eigen Inhuurdesk voor het inhuren van ICT-professionals*



Voor de inhuur van ICT-professionals zijn afwijkende afspraken gemaakt tussen JIO en het IUC-DJI. JIO heeft een eigen inhuurdesk voor de inhuur van ICT-professionals. Volgens de dienstverleningsafpraak (DVA) tussen JIO en IUC-DJI van 1 februari 2022 is dit gedaan 'om praktische redenen'. In een nader verkregen toelichting is meer achtergrondinformatie verstrekt.

Voor het ontstaan van het IUC-DJI had DJI de ICT uitvoering en beheer gecentraliseerd en dit was ingericht bij het SSC-I (de voorloper van JIO). Alleen SSC-I en de Directie Informatievoorziening (DI) van DJI maakten bij DJI gebruik van de raamovereenkomst voor inhuur van ICT-professionals. Beide organisatieonderdelen van DJI maakten hiervoor gebruik van de inhuurdesk van SSC-I. Uitgaande van hoe het toen was ingericht, was een inhuurdesk praktisch. De inhuurdesk deed namelijk niet alleen het inkooptraject, maar verzorgde ook andere zaken rondom externe inhuur: aanvragen VOG, toegangspas, geheimhoudingsverklaringen, bewaken looptijd etc.

Bij de vorming van het IUC is de DI volledig aangesloten op het IUC-DJI, waarbij DI één loket heeft voor alle externe inhuur (ICT-professionals en overige inhuur). SSC-I (nu JIO) hield vast aan een eigen inhuurdesk voor de inhuur van ICT-professionals.

De Inhuurdesk is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de afroep binnen de geldende afspraken en kaders van de raamovereenkomsten en voor het aanleveren van een afgerond inkoopdossier ten behoeve van de financiële vastlegging aan het IUC-DJI en het FDC van DJI. Het IUC-DJI is verantwoordelijk voor het decentraal contractmanagement op de raamovereenkomst, voor (voldoende) autorisaties voor JIO in het systeem CTM en voor begeleiding, ondersteuning én controle op uitvoering van het traject. Indien de inhuur volgens leidinggevende bij JIO verlengd of beëindigd dient te worden, dan wordt dit contractueel geregeld door de inhuurdesk. Ook de prestatieverklaring (ontvangst urenregistratie en controle facturen in Leonardo) is de verantwoordelijkheid van de inhuurdesk. Het IUC-DJI voert achteraf een toets uit op de rechtmatigheid van inkoop aanvragen die de Inhuurdesk doet.

Voor het IUC-DJI brengt het feit dat JIO een eigen inhuurdesk heeft, met zich mee dat het IUC wijzigingen / ontwikkelingen m.b.t. inhuur niet alleen intern binnen het IUC, maar ook richting JIO moet communiceren. De inhuurdesk moet dus meegenomen worden bij wijzigingen. Het contractmanagement met leveranciers ligt bij het IUC-DJI, waarbij het IUC-DJI verantwoordelijk is voor de afstemming met de leveranciers. Voor de JIO vorming was IUC van DJI ook verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van inkoop voor ook SSC-I; sinds de oprichting van JIO is JIO hier

zelf verantwoordelijk voor. Vanuit rechtmatigheidsoverwegingen kan de inhuurdesk bij JIO mogelijk een risico op gebied van rechtmatigheid met zich meebrengen, mede door dat inhuur steeds complexer wordt, ook wat betreft de toetsing of iets wel of niet onder de raamovereenkomst valt.

### 3.3 Procedures voor afwijkingen inkoopproces

Wanneer JIO ervoor kiest om af te wijken van de reguliere inkoopprocedures en daarmee af te wijken van de geldende aanbestedingswet en -regelgeving, moet dit worden vastgelegd. Hiervoor kent IUC-DJI twee processen:

- 1) onrechtmatig inkopen onder de aanbestedingsdrempel en
  - 2) waiverprocedure voor onrechtmatig inkopen boven de aanbestedingsdrempel.
- In beide gevallen dient de behoeftesteller, in dit geval JIO, de onrechtmatige inkoop vooraf te motiveren, waarna het IUC-DJI dit beoordeelt en vervolgens een schriftelijk advies uitbrengt. JIO (als budgethouder) kan vervolgens een notitie/waiver indienen waarop de divisiedirecteur van DJI (onder Europese grens) of hoofd directeur DJI (boven Europese grens) akkoord moet geven.

JIO hanteert als norm dat er geen inkopen buiten de afdeling inkopen om plaats vinden<sup>35</sup>. Voorheen kende de Justitiële ICT-Organisatie (voorganger van JIO) een procedure voor 'inkoop buiten inkoop'. Die procedure, de zgn. DAF procedure, is komen te vervallen. In het geval er niettemin toch een inkoop plaats vindt buiten de inkoopafdeling om, dan is JIO zelf verantwoordelijk voor deze inkoop. JIO zal zelf ervoor moeten zorgen dat de factuur betaalbaar gesteld kan worden. Inkopen buiten de inkoopafdeling om zijn niet per definitie onrechtmatig. Per tertaal maakt het IUC-DJI een overzicht van de inkopen die via het IUC zijn gelopen en welke niet. De klant, in dit geval JIO, is zelf verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de inkopen die niet via het IUC zijn gelopen. Zij zal zelf verantwoording aan de concerncontroller moeten afleggen.

---

<sup>35</sup> Jaarplan Justitiële ICT-organisatie 2022

## 4 Handelingsperspectief

In het tweede hoofdstuk van dit rapport hebben wij vier bevindingen geformuleerd m.b.t. de invulling en borging van de aanvullende voorwaarden, zoals gesteld door de DG Rijksbegroting, voor het agentschap JIO. In het derde hoofdstuk hebben wij het inkoopproces en verschillende stappen daarin toegelicht.

Graag geven wij de opdrachtgever voor dit onderzoek onderstaand handelingsperspectief, gekoppeld aan de bevindingen uit het tweede en derde hoofdstuk.



### Streef naar eenduidige zienswijze over "generieke IT-dienstverlening"

Uit ons onderzoek blijkt dat betrokkenen geen eenduidige zienswijze hebben over wat precies "generieke IT-dienstverlening" inhoudt. Dit leidt tot een verschillend beeld van de inhoud van de aanvullende voorwaarden en uiteindelijk tot verschillende conclusies over de mate van invulling en borging van de aanvullende voorwaarden.

Wij geven de opdrachtgever mee in dialoog te treden met de betrokken stakeholders (CIO-Rijk Office, ministerie van Financiën en andere ICT-partners) over de ontwikkeling richting generieke ICT-dienstverlening. En wat dit zou betekenen voor toekomstige dienstverlening door JIO.



### Blijf scherp op rijksbrede beleidslijn dat overlap in werkzaamheden met andere ICT-partners zoveel mogelijk moet worden voorkomen, conform het SGO5-gedachtegoed

Uit ons onderzoek blijkt dat veel van de betrokkenen als uitgangspunt hebben dat overlap in werkzaamheden wordt voorkomen doordat JIO zich nagenoeg uitsluitend richt op JenV-dienstverlening. Wij hebben twee risico's gesignaleerd die kunnen leiden tot overlap in werkzaamheden. Daarbij willen wij de opdrachtgever van dit onderzoek het volgende handelingsperspectief meegeven:

- Het SGO5-gedachtegoed is een centrale pijler voor de bedrijfsvoering binnen het Rijk. Het is daarom van belang dat JIO als zelfstandig agentschap **continu in verbinding blijft met het SGO5-gedachtegoed** in het aanbieden, ontwikkelen, overdragen dan wel afbouwen van IT-dienstverlening.
- Om overlap in werkzaamheden met andere ICT-partners te voorkomen, is het van belang dat meerdere malen per jaar de **constructief-kritische dialoog wordt gevoerd tussen de ICT-partners** binnen het Rijk. We hebben begrepen dat dit gesprek reeds wordt gevoerd en geven de opdrachtgever mee om te stimuleren hierbij ook expliciet het gesprek te voeren over overlap in werkzaamheden. We geven de opdrachtgever van dit onderzoek mee om dit eveneens met zijn CIO en de CIO-Rijk te bespreken en nader vorm te geven.

- JIO is één van de ICT-dienstverleners binnen het Rijk. Hoewel JIO binnen het J&V-domein is geplaatst, kunnen andere ICT-dienstverleners mogelijk ook diensten leveren aan J&V-opdrachtgevers en -afnemers. Het is van belang om bij de behoeftstelling van een opdrachtgever en/of afnemer expliciet te na te gaan **of andere ICT-dienstverleners mogelijk ook in deze behoefte kunnen voorzien.**



### Treed in overleg met de DG van de Rijksbegroting over inhoud vijfde aanvullende voorwaarde

In onze bevindingen hebben wij weergegeven hoe JIO al dan niet invulling heeft gegeven aan de aanvullende voorwaarden. De vijfde aanvullende voorwaarde houdt in dat mogelijke overlap in werkzaamheden met andere SSO's halfjaarlijks wordt meegenomen in de gesprekken met de CIO/CTO. Wij geven de opdrachtgever van dit onderzoek mee om nader met betrokkenen van het ministerie van Financiën te verduidelijken welke CIO en CTO worden bedoeld in deze laatste aanvullende voorwaarde.



### Borgen en vervolgens toezien op de borging van de naleving van de aanvullende voorwaarden

Uit ons onderzoek blijkt dat geen maatregelen zijn genomen om toekomstige naleving van de aanvullende voorwaarden te borgen. Vanuit de eigenaarsrol van de opdrachtgever van dit onderzoek, geven wij het volgende mee:

- Draag zorg voor een toekomstige en robuuste borging van naleving van de aanvullende voorwaarden.
  - Bij het ontwikkelen of aanwenden van nieuwe diensten, dient uitgezocht te worden in hoeverre het een generieke IT-dienst betreft.
  - Draag zorg voor het vergelijken bij wijzigingen in de PDC van het agentschap zelf en die van andere ICT-partners de producten en diensten, om eventuele overlap in werkzaamheden vast te kunnen stellen.
- Vraag aan het agentschap JIO een periodieke verantwoording over de (nadere) invulling van de aanvullende voorwaarden. Draag er tevens zorg voor dat dit onderwerp van gesprek is en blijft in het bestuurlijk overleg tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.



### Heroverweeg de wenselijkheid van een Inhuurdesk bij JIO

Uit ons onderzoek blijkt dat er verschillend wordt aangekeken tegen de wens en noodzaak voor een eigen Inhuurdesk bij JIO voor de inhuur van ICT-professionals. Het betreft een van het reguliere inhuurproces bij JenV afwijkende afspraak, die in het verleden wellicht te verklaren was, maar waarbij het actuele belang en de daarmee gepaard gaande risico's misschien tot een andere afweging kunnen leiden. Wij geven de opdrachtgever voor dit onderzoek mee om de wenselijkheid van een Inhuurdesk bij JIO te heroverwegen.

## 5 Verantwoording onderzoek

### 5.1 Onderzoeksvragen, afbakening en onderzoeksobject

#### 5.1.1 *Onderzoeksvragen*

De doelstelling en de centrale onderzoeksvragen van dit onderzoek hebben we uitgewerkt in het inleidende hoofdstuk van dit onderzoek. De tweede centrale onderzoeksvraag hebben wij nader uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- a) Hoe is het inkoopproces binnen J&V op hoofdlijnen georganiseerd en welke rol vervult JIO hierin?
- b) Op welke wijze en door wie wordt binnen het inkoopproces getoetst of er rijksbrede raamovereenkomsten van toepassing zijn?
- c) *Specifiek voor inhuur*: Wat zijn de (rijksbrede en departementale (J&V)) regels m.b.t. prijsstelling, looptijd en beoordeling van de geleverde prestatie waaraan bij inhuur van ICT-professionals moet worden voldaan?
- d) *Specifiek voor inhuur*: Op welke wijze en door wie wordt binnen het inkoopproces getoetst op afwijkingen van het standaardproces t.a.v. prijsstelling, looptijd en beoordeling van de geleverde prestaties waaraan bij inhuur van ICT professionals moet worden voldaan?
- e) Indien (beargumenteerd) wordt afgeweken van het standaardproces, op welke wijze wordt dat geregistreerd en gerapporteerd en aan wie?
- f) Op welke wijze is/wordt er binnen het agentschap JIO geacteerd naar aanleiding van eventueel geconstateerde afwijkingen?

#### 5.1.2 *Afbakening*

Het onderzoek heeft zich beperkt tot de vraag hoe bij inkoop wordt geborgd dat door JIO als specifiek omschreven producten/diensten niet van generieke aard zijn en hoe wordt geborgd dat rijksbrede en departementale (J&V) regels en procedures worden gevolgd.

Buiten scope van dit onderzoek vallen:

- Het (verder te doorlopen) proces bij inkoop van producten en diensten
- Onderzoek naar individuele cases. Het betreft een procesgericht onderzoek en geen gegevensgericht onderzoek.
- De werking van de inkoop- en aanbesteding door DJI, alsmede de werking van de inhuur van externe medewerkers. Het onderzoek beperkt zich tot de opzet.

#### 5.1.3 *Onderzoeksobject*

Object van onderzoek is het Agentschap JIO, meer in het bijzonder de door JIO geleverde diensten en de door JIO gehanteerde procedures bij inkoop van diensten, incl. inhuur van personeel en de daarvoor gehanteerde contractuele voorwaarden.

### 5.2 Werkzaamheden

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij bureauonderzoek uitgevoerd en gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen.

#### 5.2.1 *Bureauonderzoek*

Wij hebben ons in ons bureauonderzoek gericht op documentatie vanuit zowel het ministerie van J&V als het agentschap JIO. Andere bronnen zijn afkomstig van het ministerie van Financiën, het CIO Rijk Office geweest en algemene informatie over inkoopprocedures op het Rijksportaal.

#### 5.2.2 *Gesprekken*

We hebben met verschillende functionarissen gesproken, afkomstig van verschillende organisaties:

- Agentschap JIO (4)
- Ministerie van Financiën (1)
- CIO Rijk Office (1)
- Ministerie van J&V (3)
- Dienst Justitiële Inrichtingen (1)

Van deze gesprekken zijn gespreksverslagen gemaakt. Deze zijn aan betrokkenen voorgelegd voor hoor en wederhoor.

### 5.2.3 *Analyse en rapportage*

Op gestructureerde wijze hebben wij de gegevens vanuit het bureauonderzoek en de gesprekken geanalyseerd. Dit hebben wij verwoord in een conceptrapportage. Deze is met de contactpersoon, de gedelegeerd opdrachtgever en de opdrachtgever afgestemd in het kader van hoor en wederhoor.

### 5.3 **Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging**

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksoopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksoopdracht.

### 5.4 **Verspreiding rapport**

De opdrachtgever, de plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

## 6 Ondertekening

s-Gravenhage, 19 oktober 2022

Auditmanager

Auditdienst Rijk

# 7 Managementreactie van de opdrachtgever

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Auditdienst Rijk

Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

Directie Financieel-  
Economische Zaken  
CBU Control op Beleid en  
Uitvoering

Turfmarkt 147  
2511 EX Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

Contactpersoon

Datum 7 oktober 2022

Onderwerp Managementreactie rapport "Onderzoek naar de oprichting en werkwijze van het agentschap JIO"

Ons kenmerk  
DFEZ/2022/202200021

Bijlagen  
1

*Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.*

Geachte mevrouw

De Justitiële ICT Organisatie (JIO) is sinds 1 januari 2022 een zelfstandig agentschap. JIO valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V). Als plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG) van het ministerie van J&V heb ik u, - vanuit mijn rol als eigenaar van JIO - gevraagd om onderzoek uit te voeren naar de invulling van de aanvullende voorwaarden en naar de opzet van het inkoopproces (incl. inhuur van ICT-professionals).

Ik ben blij met het opgeleverde rapport en de prettige samenwerking met u en uw collega's van de ADR. In uw rapport noemt u 5 overkoepelende handelingsperspectieven, gekoppeld aan uw bevindingen. Dit betreffen:

1. Streef naar eenduidige zienswijze over "generieke IT-dienstverlening"
2. Blijf scherp op rijksbrede beleidslijn dat overlap in werkzaamheden met andere ICT-partners zoveel mogelijk moet worden voorkomen, conform het SG05-gedachtegoed
3. Treed in overleg met de DG van de Rijksbegroting over inhoud van de vijfde aanvullende voorwaarde

Ik herken de bovengenoemde punten (1 t/m 3) en constateer tevens dat deze passen in de bredere context van het CIO-stelsel Rijksdienst en ook de andere ICT-organisaties binnen de Rijksdienst raakt. Ik heb daarom de CIO JenV gevraagd om tezamen met de CIO JIO in gesprek te gaan met CIO Rijk en de drie punten te adresseren.

4. Borgen en vervolgens toezien op de borging van de naleving van de aanvullende voorwaarden

Ik zal vanuit mijn verantwoordelijkheid als eigenaar aan de directie Eigenaarsadvisering opdracht geven om dit in aanvulling op het convenant nader uit te werken.

5. Heroverweeg de wenselijkheid van een Inhuurdesk bij JIO

Pagina 1 van 2







Tenslotte wat betreft het laatste punt zie ik geen risico. Ergo het voortzetten van specifieke inzet en deskundigheid (inhuurdesk) op de inhuur van extern personeel wordt gedaan vanuit kwaliteitsborging en risicobeperking. Vooralsnog zie ik dus geen reden om dit te heroverwegen.

Hoogachtend,

Plaatsvervangend Secretaris-Generaal

**Directie Financieel-  
Economische Zaken**  
CBU Control op Beleid en  
Uitvoering

**Datum**  
7 oktober 2022

**Ons kenmerk**  
DFEZ/2022/202200021

---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00