



Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de minister voor Rechtsbescherming, de heer
drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Bureau ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk

2020-0000573865

Uw kenmerk

2778560

Datum: 30 september 2020
Betreft: Definitief BIT-advies project Digitale Toegankelijkheid

Geachte heer Dekker,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het project Digitale Toegankelijkheid (DT) bij de Raad van de rechtspraak. De opdrachtgever is de directeur Klant en Keten van de Informatievoorzieningsorganisatie (IVO) van de Rechtspraak. Hieronder vindt u een korte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, en onze analyse en adviezen. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

Na het stopzetten van het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) in 2018 heeft de Rechtspraak besloten zich te richten op het verbeteren van de digitale toegankelijkheid voor externe partijen zoals burgers, advocaten en bestuursorganen. Ook vanuit de maatschappij wordt de mogelijkheid tot digitaal procederen verwacht. Met het project DT wil de Rechtspraak een nieuwe oplossing voor digitale toegankelijkheid realiseren voor 16 verschillende type rechtszaken (hierna zaakstromen) in het civiel recht en bestuursrecht. Deze zaakstromen worden gevoerd bij rechtbanken en gerechtshoven, en voor de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het gaat om circa 900.000 zaken per jaar. Op het gebied van strafrecht en toezicht, en bij onder meer de Hoge Raad en het Netherlands Commercial Court lopen andere initiatieven om de digitale toegankelijkheid te vergroten. Deze initiatieven vallen buiten de scope van het project DT.

DT realiseert een oplossing die het mogelijk maakt voor partijen om zaken en processtukken digitaal in te dienen en inzage te krijgen in het zaakdossier. Ook wordt digitale communicatie over zaken mogelijk tussen de Rechtspraak en partijen, en kunnen digitale berichten door de Rechtspraak over de status en de voortgang van zaken veilig worden verstuurd. De oplossing bestaat uit 18 functionele onderdelen. Voor 13 daarvan wil DT onderdelen van het bestaande systeem voor de Collectieve Opdracht Routeer Voorziening/Wet verplichte GGZ (CORV/WvGGZ) doorontwikkelen.

DT heeft de ontwikkeling en implementatie gefaseerd in drie plateaus. In het eerste plateau wordt de basisoplossing gerealiseerd; deze wordt voor de zaakstromen beslagrekest en rijksbelastingen vanaf medio 2021 landelijk geïmplementeerd. In plateau 2 en 3 wordt de oplossing uitgebreid op basis van logistieke en beveiligingseisen die aan andere zaakstromen worden gesteld. In

plateau 2 wordt de oplossing vanaf medio 2022 voor drie zaakstromen geïmplementeerd en in plateau 3 in 2023 en 2024 voor de overige elf.

Bureau ICT-toetsing

Project DT is afhankelijk van een aantal technische vernieuwingen. Deze worden grotendeels gerealiseerd door het project 'Generieke Producten en Diensten' (GP&D). Dit project realiseert 10 generieke, technische componenten die randvoorwaardelijk zijn voor de realisatie en het beheer van de DT-oplossing.

Datum

30 september 2020

Kenmerk

2020-0000573865

Het project DT is begin 2019 gestart. In dat jaar heeft het project € 1,5 miljoen besteed. De totale projectbegroting vanaf 2020 is €23,8 miljoen. Dit is inclusief een bijdrage van € 5,9 miljoen aan het project GP&D. Daarnaast is € 6 miljoen gereserveerd voor de lokale implementatiekosten bij de gerechten. Dit jaar is tot en met juni 2020 € 1,3 miljoen besteed.

De BIT-toets is uitgevoerd tussen januari en mei 2020. De conclusie ervan luidt als volgt:

Na het stopzetten van KEI vinden wij het begrijpelijk dat de Rechtspraak zich met het project DT eerst richt op het verbeteren van de digitale toegankelijkheid voor externe partijen. Ondanks deze beperkte scope staat de slaagkans van het project onnodig onder druk. Dit komt doordat de technische invulling onnodig risicovol is en de begroting zó ruim is ingeschat dat het moeilijk wordt om de kosten te beheersen. Daarnaast hebben wij zorgen of de aanpak tijdig leidt tot een geschikte oplossing en of maatschappelijke baten snel genoeg worden gerealiseerd.

Gezien het maatschappelijk belang van DT adviseren wij om de slaagkans te vergroten. Breng hiervoor de technische keuzes in lijn met wat noodzakelijk en haalbaar is voor DT. Herijk de projectbegroting met het oog op een goede kostenbeheersing. Verbeter daarnaast de aanpak voor de realisatie van de oplossing. Houd ten slotte rekening met tijdige realisatie van maatschappelijke baten.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

SLAAGKANS PROJECT DT ONNODIG ONDER DRUK

Wij begrijpen het uitgangspunt om – zeker na het stopzetten van KEI – de risico's bij project DT maximaal te beperken. Zo is de functionele scope beperkt tot alleen het digitaal toegankelijk maken van het civiel recht en bestuursrecht, en het gericht invulling geven aan de - groeiende - maatschappelijke behoefte om processtukken digitaal uit te wisselen. In de uitwerking van het project zien we echter dat DT onnodig risico's loopt, waardoor de slaagkans van het project alsnog onder druk staat. Deze risico's betreffen vier gebieden.

A. Invulling technische keuze onnodig risicovol

DT wordt gerealiseerd op basis van een applicatie-architectuur met nieuw te ontwikkelen generieke infradiensten, nieuwe technische componenten, en een nieuw te ontwikkelen clouddienstverleningsmodel. Deze vernieuwingen vergen aanzienlijke investeringen in techniek (architectuur, platform, producten en integratie) en mensen (inhuur van kennis en opleiding). Bovendien compliceren ze de ontwikkeling en het beheer van de oplossing. Gezien het belang van het tijdig slagen van DT en de beperkte omvang van de functionaliteit, vragen wij ons af of het verstandig is DT afhankelijk te maken van het slagen van deze gestapelde

vernieuwingen. Wij denken dat DT onnodig risico's loopt op vertraging en hogere kosten, gezien de volgende onzekerheden:

- Alhoewel het goed is vanuit een vastgestelde architectuur te werken, twijfelen we of de gekozen architectuur passend is voor DT. Deze keuze is niet te relateren aan concrete eisen vanuit DT. DT schuift zelfs de uitwerking van belangrijke niet-functionele eisen voor zich uit. Zo worden bijvoorbeeld 'flexibiliteit' en 'schaalbaarheid' aangedragen als belangrijke voordelen van de gekozen oplossing op basis van een microservices-architectuur. Niet duidelijk is echter hoeveel flexibiliteit voor DT nodig is en wanneer, hoe snel en hoe veel geschaald moet kunnen worden.
- De geschiktheid van en samenwerking tussen de nieuwe technische componenten is nog onvoldoende vastgesteld in de uitgevoerde haalbaarheidsstudies. Belangrijke aspecten zoals performance en onderhoudbaarheid zijn voor vrijwel alle componenten nog onvoldoende onderzocht. Het project GP&D is wel al enige maanden in uitvoering, maar onlangs is gebleken dat drie geselecteerde componenten voor DT nog niet geschikt zijn. GP&D loopt hierdoor vertraging op en moet - specifiek voor plateau 1 van DT - alternatieve componenten inzetten. Hoewel de planning van DT door deze vertraging volgens de Rechtspraak nog niet in gevaar komt, verwachten wij dat de vertraging verder gaat oplopen waardoor ook DT vertraging oploopt.
- Hoe het nieuwe clouddienstverleningsmodel eruit gaat zien en hoe dit aansluit bij de projecten GP&D en DT is nog onduidelijk. GP&D is met name gericht op het realiseren van een technische infrastructuur. De organisatorische kant, zoals de besturingsstructuur met processen, rollen en verantwoordelijkheden, en de financiële afspraken zijn nog onvoldoende beschreven. Hierdoor is het maar de vraag of dit model goed aansluit op de behoeften van DT.
- IVO Rechtspraak heeft zelf weinig kennis van en ervaring met de ontwikkeling van de technische componenten, de architectuur en het dienstverleningsmodel, en is vooralsnog sterk afhankelijk van advies en kennisoverdracht van externe leveranciers. Het is nog maar de vraag of IVO Rechtspraak zelf voldoende grip heeft op de vernieuwingen die worden doorgevoerd.

Bureau ICT-toetsing

Datum

30 september 2020

Kenmerk

2020-0000573865

B. Zeer ruime begroting maakt kostenbeheersing lastig

De begroting van DT is aanzienlijk hoger dan gebruikelijk voor projecten die oplossingen van vergelijkbare functionele omvang realiseren. We begrijpen dat de Rechtspraak, na KEI en vanwege de complexiteit van de organisatie, ervoor kiest om veiligheidsmarges in de begroting op te nemen. Wij denken echter dat de begroting voor de ontwikkeling van de oplossing nu zó ruim is ingeschat dat het moeilijk wordt om de kosten te beheersen. Zo liggen de kosten per functiepunt¹ voor de ontwikkeling van plateau 1 vele malen hoger dan marktconform. Daardoor is er een reëel risico dat er veel geld wordt uitgegeven aan activiteiten en onderdelen die niet bijdragen aan een wezenlijk beter eindresultaat voor DT, maar die wel voor extra complexiteit in het project zorgen.

Wij zien de volgende oorzaken voor een te ruime inschatting van de begroting:

- De inschatting van het aantal sprints voor de realisatie van plateau 1 is grofmazig. Bovendien is vrijwel alles afgerond op hele sprints. Daardoor is het aantal begrote sprints vermoedelijk hoger dan nodig.
- DT heeft de schatting extern laten toetsen tegen meerdere modellen, en heeft vervolgens als uitgangspunt de hoogste waarde genomen van het model met

¹ Functiepunten zijn een objectieve maat voor de omvang van een systeem. DT heeft haar oplossing geschat tussen de 721 en 1.545 functiepunten, waarvan DT aangeeft dat 40 procent reeds ontwikkeld is voor het systeem van CORV/WvGGZ.

de grootste bandbreedte. Daar heeft DT vervolgens meerdere veiligheidsmarges bovenop gezet.

- DT geeft aan dat een deel van de hogere kosten voor de realisatie van plateau 1 in "organisatieverandering" zit (bijvoorbeeld professionalisering van de architectuurfunctie binnen IVO Rechtspraak), zonder dat de kosten en de baten hiervan expliciet zijn gemaakt.

Bureau ICT-toetsing

Datum

30 september 2020

Kenmerk

2020-0000573865

C. Aanpak leidt mogelijk niet tijdig tot geschikte oplossing

DT wil op korte termijn starten met de bouw van de oplossing voor het eerste plateau. Ondanks dat DT al geruime tijd bezig is met de voorbereiding voor deze realisatie, bevat de aanpak een aantal onnodige onzekerheden die kunnen leiden tot vertraging:

- Het was ten tijde van onze toets nog onvoldoende duidelijk welke functionaliteit moet worden gebouwd om aan de klanteisen te voldoen. Die eisen zijn nog niet uitgewerkt en DT is nog zoekende naar een geschikte werkwijze om ze te koppelen aan de 18 functionele onderdelen van de oplossing.
- Of de functionaliteit in de CORV/WvGGZ-zaakstromen geschikt is om door te ontwikkelen voor DT is alleen globaal op component-niveau bekeken. Er is geen goede analyse gemaakt van de overeenkomsten en verschillen op functieniveau.
- DT heeft nog weinig inzicht in de functionele complexiteit van de ingewikkelder zaakstromen waarbij partijen niet alle documenten mogen inzien (bijvoorbeeld in medische en WOB-procedures) en van specifieke procesvariëaties bij zaakstromen met betrekking tot ruimtelijke ordening en sociale zekerheid. Dit vergroot het risico dat DT te maken krijgt met onverwachte tegenvallers bij de doorontwikkeling in de plateaus 2 en 3.

D. Maatschappelijke baten krijgen mogelijk te lage prioriteit

De oplossing van DT moet uiteindelijk circa 900.000 zaken per jaar voor 16 zaakstromen in het civiel recht en bestuursrecht ondersteunen. De eerste vijf geselecteerde zaakstromen voor de plateaus 1 en 2 zijn beperkt qua zaakvolume. Hierdoor is DT na twee jaar – medio 2022 – voor minder dan tien procent van het totale zaakstroomvolume in gebruik. Dit komt onder andere doordat de zaakstromen in de eerste plaats zijn geselecteerd op beperking van de risico's voor de Rechtspraak, bijvoorbeeld 'beperkt aantal betrokken partijen' en 'beperkte omvang van de zaakstroom'. Deze keuze is begrijpelijk gezien de voorgeschiedenis. Toch maken wij ons zorgen dat bij de selectie van zaakstromen de maatschappelijke baten van digitalisering onvoldoende worden meegewogen en daarmee mogelijk een te lage prioriteit krijgen.

De selectie kan onbedoeld leiden tot andere risico's zoals het verlies aan draagvlak of druk van externe belanghebbenden op de Rechtspraak om – los van DT - tijdelijke oplossingen te realiseren. Dit gebeurt nu al voor de zaakstroom 'onbetwiste geldvorderingen'.

ADVIES: VERHOOG DE SLAAGKANS VAN PROJECT DT

Er is veel maatschappelijke druk en een groot belang voor de Rechtspraak bij het slagen van DT. Om de slaagkans te verhogen adviseren wij om maatregelen te treffen op de volgende vier gebieden.

1. Breng technische keuzes in lijn met eisen DT

Bureau ICT-toetsing

Wij adviseren om maatregelen te treffen om de risico's die voortkomen uit stapeling van technische vernieuwingen te voorkomen of te reduceren. Doe daartoe het volgende:

Datum

30 september 2020

Kenmerk

2020-0000573865

- Werk zo spoedig mogelijk de niet-functionele eisen eenduidig en concreet uit. Bepaal op grond hiervan welke keuzes qua architectuur, inzet technische componenten en dienstverlening voor de invoering van DT noodzakelijk zijn. Laat onderdelen weg waarvan de meerwaarde niet is aangetoond en zorg snel voor duidelijkheid over de haalbaarheid van de essentiële onderdelen.
- Zorg voor een plan B voor het geval de vertraging bij GP&D verder gaat oplopen. Bijvoorbeeld door technische componenten in te zetten die de Rechtspraak al in beheer heeft.
- Zorg er tevens voor dat technische vernieuwingen die niet noodzakelijk zijn voor het slagen van DT, stapsgewijs worden doorgevoerd en niet onnodig op het kritieke pad van DT komen te liggen.

2. Versterk financiële beheersing

Wij bevelen aan om de projectbegroting van DT te herijken zodat een goede kostenbeheersing mogelijk wordt. Dit voorkomt dat het budget wordt uitgegeven aan activiteiten die niet direct bijdragen aan een wezenlijk beter eindresultaat van DT. Doe daartoe het volgende:

- Herijk de realisatiekosten door de sprintinschattingen aan te scherpen.
- Maak transparant en expliciet welke kosten er in de begroting zitten, zoals organisatieveranderingen waar DT aan bijdraagt, en wat de baten daarvan voor DT zijn.
- Wijs de verschillende veiligheidsmarges aan als risicobudget met strikte vrijgaveprocedure op stuurgroepniveau.

3. Verbeter aanpak voor realisatie

Ons derde advies is om een aantal onderdelen in de aanpak voor de realisatie te verbeteren, zodat de kans op onnodige vertraging zo klein mogelijk wordt:

- Zorg dat op korte termijn duidelijk is welke functionaliteit dient te worden gebouwd om aan de eisen te voldoen. Werk de klanteisen uit en zorg dat deze eenduidig zijn te relateren aan de 18 functionele onderdelen.
- Bepaal op korte termijn, naast de technische, ook de functionele herbruikbaarheid van het CORV/WvGGZ systeem door middel van een gedegen verschillenanalyse op functieniveau.
- Breng de functionele complexiteit van de zaakstromen voor plateau 2 en 3 in kaart. Maak op basis van dit inzicht een betere inschatting van de benodigde ontwikkelcapaciteit in deze plateaus.

4. Houd rekening met tijdige realisatie maatschappelijke baten

Ten slotte adviseren we om bij de bepaling van de implementatievolgorde van de zaakstromen expliciet de tijdige realisatie van maatschappelijke baten mee te wegen. Het risico op verlies aan draagvlak of druk vanuit externe belanghebbenden kan worden verkleind als DT hier aantoonbaar rekening mee houdt. Wij geven DT in overweging om enkele zaakstromen met hogere volumes, die pas in plateau 3 staan gepland, al in eerdere plateaus te realiseren.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden binnen en buiten de Rechtspraak voor hun medewerking en openheid bij deze toets. We hopen u met dit advies aanknopingspunten te hebben gegeven voor het vervolg.

Bureau ICT-toetsing

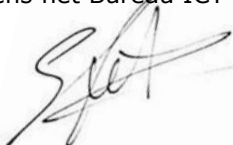
Datum

30 september 2020

Kenmerk

2020-0000573865

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



Sander van Amerongen
wnd. Hoofd BIT