



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de minister voor Rechtsbescherming, de heer F.M. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

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

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2024-0000261380

Uw kenmerk

4772324

Datum 29 april 2024
Betreft Definitief BIT-advies Vervanging Applicatielandschap Wrb

Geachte heer Weerwind,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een advies uit te brengen over het programma Vervanging Applicatielandschap Wrb (VAW) van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). De opdrachtgever van het programma is de algemeen directeur/bestuurder van de RvR. Wij hebben het onderzoek recent afgerond. Ons advies kan als volgt worden samengevat:

Het programma VAW heeft tot doel het bestaande applicatielandschap voor uitvoering van de Wet op rechtsbijstand (Wrb) te moderniseren. Daarmee wil de RvR een aantal tekortkomingen oplossen en verbeteringen in de dienstverlening realiseren.

Conclusie

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat het programma voor de RvR slecht beheersbaar is, wat de realisatie extra duur en traag maakt en wat ook doorwerkt in het toekomstige beheer. We zien daarvoor twee redenen:

- A. aanpak programma sluit niet aan bij de RvR;
- B. ICT-oplossing wordt onnodig complex.

Advies

Wij adviseren u meer beheerst aan de slag te gaan, door:

- 1. de aanpak van het programma VAW aan te passen;
- 2. de bouw meer te richten op duurzaam beheer en onderhoud.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het programma VAW. Daarna werken we bovenstaande conclusie en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's. In de bijlage vindt u de details van het programma.

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROGRAMMA VAW

Volgens de Wet op rechtsbijstand vraagt een advocaat of mediator op verzoek van de burger (de rechtzoekende) rechtsbijstand aan. De rechtsbijstand bestaat eruit dat de inzet van de rechtshulpverlener wordt vergoed door de RvR. Daartoe wordt de aanvraag in één van de vijf regiokantoren geverifieerd en beoordeeld; na goedkeuring wordt de declaratie van de rechtshulpverlener betaald. Daarbij spelen inkomen van de rechtzoekende en de gegevens van de rechtshulpverlener

een grote rol. Het proces van de RvR is deels geautomatiseerd en deels ondersteund met spreadsheets. De lasten van de uitvoering van de Wrb waren in 2022 512 miljoen euro.

De kern van het applicatielandschap Wrb bestaat uit een 30 jaar oud zaakstelsel, GRAS, geschreven in een programmeertaal die vandaag de dag niet meer courant is. Dit zaakstelsel is gekoppeld aan een systeem voor workflow en documentmanagement. In een eerdere fase heeft de RvR een nieuwe doelarchitectuur vastgesteld. In deze doelarchitectuur is besloten de benodigde functionaliteit te verdelen over vijf ICT-voorzieningen.

Het Programma VAW heeft tot doel het applicatielandschap Wrb de komende twee jaar gefaseerd te moderniseren, om:

- al jaren bestaande tekortkomingen op te lossen, zoals ten aanzien van de ondersteuning van de werkprocessen, privacy en security, en beschikbaarheid;
- een aantal handmatige en/of papieren processen digitaal te ondersteunen;
- de informatiepositie van de rechtzoekenden en rechtshulpverleners te verbeteren;
- sneller te kunnen ingaan op verzoeken van JenV voor specifieke groepen of typen zaken, zoals MH17-slachtoffers, Regeling Mijnbouwschade en de Herstelregeling Kinderopvangtoeslag.

Voorafgaande aan dit programma VAW kostten voorbereidende "no-regret" projecten 6 miljoen euro. Het resterend VAW-budget is 22,5 miljoen euro. Het programma VAW is recent met drie ontwikkelteams begonnen aan de eerste sprint. Voor het verbeteren van de dienstverlening en het begeleiden van de medewerkers daarin, is parallel aan het programma VAW het programma Transitie Kerntaken (TK) ingericht.

CONCLUSIE: PROGRAMMA IS VOOR DE RVR SLECHT BEHEERSBAAR

We onderschrijven het voornemen van de RvR om het bestaande Wrb-applicatielandschap te moderniseren, de processen te verbeteren en daarmee rechtzoekenden, rechtshulpverleners en medewerkers beter te ondersteunen. Het programma is echter voor de RvR als opdrachtgever slecht beheersbaar. De redenen daarvoor werken we hieronder uit. Samen met de gehanteerde doelarchitectuur leidt dit tot een dure en trage realisatie. Dit werkt door in de toekomstige beheerfase met hoge complexiteit en daarmee duur onderhoud.

A. Aanpak programma sluit niet aan bij de RvR

Ondanks dat het programma VAW net is gestart en de RvR met de gebruikte technologie en werkwijze ervaring heeft opgedaan in eerdere projecten zien we dat de aanpak van het programma, de aansluiting bij de lijnorganisatie en het agile werkproces nog niet goed zijn ingericht. Dit kan ertoe leiden dat het programma de gewenste resultaten niet op tijd haalt en extra duur is. Dit om drie redenen:

Planning programma VAW is niet gericht op snelle vervanging

Door de huidige prioriteitstelling gebeurt het uitfasen en vervangen van functionaliteit van GRAS pas in 2026 of nog later. Een duidelijke keuze en uitwerking van de migratie- en transitie strategie van GRAS naar het toekomstige

systeem, inclusief plan met tijdlijnen, ontbreekt daarbij. Hierdoor is er ook geen duidelijkheid over de volgorde waarin projectactiviteiten moeten worden uitgevoerd, noch inzicht in de snelst mogelijke weg om onafhankelijk van GRAS te gaan werken. Bovendien komt het programma in de eerste weken moeizaam uit de startblokken en loopt het direct vertraging op ten opzichte van de eigen planning.

Werkwijze programma sluit niet aan bij de organisatie

De huidige aanpak van het programma maakt de kans op fouten groter en herstelwerk waarschijnlijk, wat leidt tot hogere kosten en verdere uitloop op de planning. De werkwijze van het programma sluit namelijk niet goed aan bij de organisatie:

- In afwijking van afspraken met de portfolioboard beschikken de projecten die nu starten nog niet over een goedgekeurd projectplan en project(start)architectuur. Dit vergroot het risico op fouten in het voortbrengingsproces.
- De beschikbaarheid van capaciteit en kennis in belangrijke functies als architect en businessanalisten vormt een knelpunt.
- Er is tot nu toe sprake van een beperkte betrokkenheid van de gebruikersorganisatie; gebruikers meer betrekken was juist een van de lessen uit de eerdere projecten.

Het agile ICT-voortbrengingsproces is nog niet goed ingericht

Het agile ICT-voortbrengingsproces dat onder aansturing van het programma VAW het nieuwe landschap moet gaan realiseren, is nog niet voldoende ingericht om voorspelbaar de juiste functionaliteit op te leveren:

- De voorziene teamindeling (portalen, backend, koppelingen, mediation, advocaten) is geen goede weerspiegeling van de te ontwikkelen agile producten. Illustratief is dat er nu al ontwikkelaars uit het koppelingenteam parttime voor de andere twee teams werken, terwijl een goed agile team technisch en functioneel alle expertise in huis heeft.
- De werkvoorraad van genoemde teams is nog niet op peil. De aanvulling door de product owners, die zich deels nog aan het inwerken zijn, is nog niet op stoom. Het risico bestaat dat de drie al aanwezige teams straks onvoldoende werk hebben.
- De wijze waarop en frequentie waarin functionaliteit aan de interne en externe gebruikers beschikbaar wordt gesteld is nog onduidelijk. Het kortcyclisch in productie brengen van nieuwe functionaliteit is echter een essentieel onderdeel van agile werken. Ook het proces van inbeheername door een apart beheerteam is nog onvoldoende uitgewerkt.
- Het voorziene aantal teams is onnodig groot voor de te realiseren producten. Op basis van eerdere inschattingen van de functiepunten (3000) en de beschikbare tijd voor het programma (ruim twee jaar) is het niet nodig om met vijf teams van ontwikkelaars aan de slag te gaan. Dit brengt bovendien aanvullende beheersingsrisico's met zich mee met betrekking tot kwaliteit, communicatie en samenhang.
- Er is geen extra opstarttijd meegenomen in de planning, terwijl die naar verwachting wel nodig is. De meeste teamleden zijn namelijk nieuw binnen dit domein van rechtsbijstand, en in enkele gevallen ook in hun rol. De organisatie heeft bovendien ook nog weinig (goede) ervaringen uit eerdere projecten met de agile methodiek.

B. ICT-oplossing wordt onnodig complex

Het programma VAW werkt binnen de kaders van een door de RvR vastgestelde doelarchitectuur. Deze doelarchitectuur verdeelt de benodigde functionaliteit over vijf ICT-voorzieningen. De gekozen voorzieningen hebben echter een functionele overlap. Daarbij ontbreken heldere richtlijnen om met deze doelarchitectuur op een consistente manier te bouwen aan een goed onderhoudbaar landschap. Beide factoren zorgen voor extra complexiteit tijdens de uitvoering van het programma en tijdens de beheerfase. Het toekomstige beheer is daarnaast niet goed beheersbaar vanwege de bestaande invulling van de regierol van de Raad en de invloed van de leveranciers. Deze factoren lichten we hieronder toe.

Doelarchitectuur kent overlappende functionaliteit

De keuze voor vijf ICT-voorzieningen met overlappende functionaliteit plus het verder introduceren van hulpmiddelen om de ontwikkeling en het beheer van het applicatielandschap te ondersteunen leidt tot een onnodig grote diversiteit aan ICT-middelen. Dit compliceert zowel het programma als het toekomstig beheer. De meest overlappende ICT-voorzieningen zijn:

- De RvR heeft, ook voor eerdere uitgevoerde “no-regret” projecten, gekozen voor een ontwikkelplatform dat binnen de Nederlandse overheid breder wordt toegepast. Daarnaast beschikt ze al lange tijd over een ICT-voorziening waarmee webformulieren worden gemaakt en PDF’s worden gegenereerd, die ook inzetbaar is om bedrijfsregels in te programmeren. Het programma heeft de opdracht om herbruikbare bedrijfsregels in deze voorziening te schrijven. Dit lijkt ons echter onverstandig: de inzet voor bedrijfsregels en formulieren biedt geen voordelen ten opzichte van de inzet van het primaire ontwikkelplatform. In reeds door de Raad uitgevoerde projecten ervaren ontwikkelteams ook zelf dat deze inzet vertraagt en compliceert.
- Onderdeel van de doelarchitectuur is een integratieplatform dat verschillende systemen met elkaar verbindt. Dit dreigt overvloedig ingezet te gaan worden als communicatiemechanisme tussen verschillende technologieën die uiteindelijk binnen één (voor de gebruiker zichtbare) applicatie functionaliteit leveren. Hierbij liggen performanceproblemen op de loer, zoals ook al ondervonden in de eerdere no-regret projecten.

Ontbreken richtlijnen leiden tot moeilijk onderhoudbaar landschap

Ten tijde van ons onderzoek waren er nog geen richtlijnen en kaders voor softwareontwikkeling geformuleerd. Dit is van belang om ervoor te zorgen dat de opgeleverde producten voldoen aan de eisen en wensen én goed onderhoudbaar zijn. Het ontbreekt zowel aan algemene ontwikkelrichtlijnen over de verschillende applicaties heen als aan specifieke kaders per toepassing. Zo is wendbaarheid voor de RvR een belangrijke eigenschap van het toekomstige applicatielandschap VAW. Tegelijk is dat begrip niet geoperationaliseerd in concrete eisen en richtlijnen. Er is geen ontwerp voor de aanpasbaarheid van applicaties door de RvR of de beheerder. Ook is er nog geen aanpak om te toetsen in hoeverre niet-functionele eisen goed in de ontwikkeling worden meegenomen. Dit is relevant omdat met de vervanging van het applicatielandschap ook een aantal gesignaleerde risico’s en tekortkomingen op het gebied van privacy en informatiebeveiliging moet worden opgelost.

Onvoldoende regie op leveranciers bij keuze ICT-voorzieningen

De ambitie om een sterke regierol op IT-gebied te hebben wordt op dit moment onvoldoende ingevuld. Bij de technologiekeuzes in de doelarchitectuur waren

leveranciers leidend. Dat geldt ook voor eventuele hulpmiddelen die aanvullend zullen worden ingezet. Dit levert na afronding een complexere beheersituatie op dan nodig. De RvR wordt door deze keuzes in toenemende mate afhankelijk van haar leveranciers. Een grotere diversiteit in ICT-voorzieningen, waaronder meerdere cloudplatformen, leidt bovendien tot de noodzaak om ook voor onderhoud en beheer meer specifieke kennis te organiseren. Deze specifieke expertise om zelf keuzes te maken of om beheer van de ICT-voorzieningen of van agile producten te gaan doen is niet in voldoende mate aanwezig binnen de interne ICT-organisatie van de Raad.

ADVIES: GA MEER BEHEERST AAN DE SLAG

Door meer beheerst aan de slag te gaan kan de RvR er vanaf het beginstadium van het programma voor zorgen dat de aanpak beter aan gaat sluiten bij de omvang van de opgave, er geen dubbel werk wordt uitgevoerd en dat er uiteindelijk een duurzaam en aanpasbaar applicatielandschap staat. Dat kan langs twee lijnen:

1. Pas de aanpak van het programma VAW aan

We zien dat het programma een paar essentiële stappen moet nemen om het de aanpak zo te veranderen dat het programma beheersbaar wordt:

- Maak het programma nu niet groter dan drie agile teams. Dit zorgt ervoor dat het relatief compact blijft en daardoor beter beheersbaar. Daarnaast geeft dit de lijnorganisatie de mogelijkheid om te wennen aan het agile werkende programma en hier effectief op aan te sluiten. Bovendien is de software-ontwikkelcapaciteit van drie teams voldoende om de per 2026 gewenste functionaliteit te bouwen. De huidige tijdslijnen passen bij de urgentie ingegeven vanuit verwachte wetgeving en huidige securityrisico's. Verdere opschaling zou de beheersingsrisico's enkel vergroten.
- Maak een migratie- en transitieplan voor GRAS, om duidelijkheid te bieden in de volgorde waarin functionaliteit gebouwd moet worden. Besteed daarbij aandacht aan:
 - De technische randvoorwaarden die gelden bij de migratie, zoals gegevenskwaliteit (trek lessen uit migratie RBV-Register) en informatiebeveiliging van gegevens. Er zijn momenteel nog geen keuzes gemaakt, maar één scenario dat met ons gedeeld is, is de "sterfhuisconstructie". Hierbij wordt een beperkt aantal langlopende zaken ook na 2026 nog in GRAS afgehandeld. Mogelijk dat hierbij nog aanvullende security-maatregelen nodig zijn.
 - De volgordelijkheid van zaken en de effecten op rechtzoekenden en hulpverleners. Neem die mee in de keuze voor het scenario. Houd hierbij in het achterhoofd dat met name de rechtzoekende niet belast mag worden met eventuele tijdelijke effecten van de migratie.
 - Het dilemma nieuwe functionaliteit voor betere ondersteuning van de werkprocessen versus alleen vervanging van het bestaande (GRAS). Dit wordt nu impliciet afgewogen tussen het programma (dat als doel heeft om GRAS zo snel mogelijk overbodig te maken) en de lijnorganisatie die al vele jaren wacht op verbeterde digitale ondersteuning. Maak deze afweging expliciet door in de planning aan te geven wat bijdraagt aan het uitfasen van GRAS en wat nieuwe functionaliteit is.

- Sluit de aanpak van zowel het programma TK als dat van VAW beter aan op het agile werkproces van de software-ontwikkelteams. Het uiteindelijke doel is om deze teams effectief te laten draaien, zodat zij middels een goed gevulde werkvoorraad in zo min mogelijk iteraties de juiste functionaliteit aan de gebruikers opleveren. Hierin zijn de volgende verbeteringen concreet door te voeren:
 - Definieer projecten, producten, applicaties en agile oplevering van functionaliteit scherper. Voorkom onduidelijkheid en spraakverwarring tussen gebruikers, de interne ICT-afdeling van de RvR en het programma VAW. VAW sluit hierbij zoveel mogelijk aan bij het reeds bij de RvR bestaande portfoliomanagementproces.
 - Sluit de indeling van de agile teams aan op te realiseren producten zoals Zaaksysteem, Portaal, Register, met daaraan gekoppelde product owners. Zorg dat ieder team de benodigde expertise heeft voor het ontwikkelen en in het landschap integreren van de functionaliteit.
 - Zorg voor een zodanige uitwisseling tussen product owner en werkgroepen TK zodat input voor de werkvoorraad van de agile teams ontstaat.
 - Leid de organisatie op in agile werken zodat ze weten wat dit inhoudt en participeren op de juiste momenten (tijdens demo's bijvoorbeeld).
 - Creëer zo snel mogelijk een proces van kortcyclische opleveringen aan de gebruiker. Maak hierbij ook duidelijk wanneer functionaliteit beschikbaar is voor de interne of externe gebruikers, en wanneer formeel in productie en beheer.

2. Richt de bouw meer op duurzaam beheer en onderhoud

Stuur vanaf het begin van de ontwikkeling op een goed beheerbaar landschap:

- Vereenvoudig de doelarchitectuur tot alleen de noodzakelijke technologische componenten. Gezien de huidige keuzes is het onze aanbeveling om zoveel mogelijk gebruik te maken van het primaire ontwikkelplatform, ook gezien de aanwezige expertise hiervan in de markt. Let daarnaast op dat het landschap eenvoudig blijft door het volgende in acht te nemen:
 - Zet geen aanvullende technologische componenten in tenzij absoluut noodzakelijk, dus alleen wanneer het primaire platform echt niet geschikt is;
 - Faseer niet-noodzakelijke technologische componenten uit die al gerealiseerd zijn als onderdeel van eerdere (no-regret) projecten;
 - Zet het communicatiemechanisme alleen in waar ontkoppeling tussen systemen nodig is. Bepaal hiertoe, duidelijker dan nu, de systeemgrenzen.
- Stuur het programma sterker op de realisatie van een goed aanpasbaar applicatielandschap en toets dit voortdurend. Werk hiertoe ontwikkelrichtlijnen en kaders uit zodat ontwikkelaars dezelfde normen nastreven en uniforme software ontstaat. Zorg dat resultaten tijdens het agile ontwikkelproces door de teams zelf worden getoetst en periodiek worden gepresenteerd aan de inhoudelijk betrokken technisch architecten van de RvR die een kritische feedbackrol vervullen.
- Maak vanuit de RvR expliciet wat de eis van wendbaarheid betekent en wat daarvoor nodig is in het applicatielandschap. Expliciteer dit voor elke te bouwen applicatie zodat duidelijkheid ontstaat over welke (beheer)functionaliteit configureerbaar of aanpasbaar moet zijn voor functioneel beheer en wanneer codeaanpassingen verwacht mogen worden.

- Kijk vooruit naar de komende aanbesteding van 2025 voor IT-ontwikkeling en -beheer. Minimaliseer de potentiële impact die deze aanbesteding kan hebben op het lopende programma door te zorgen voor goede overdraagbaarheid naar een toekomstige product- en/of dienstenleverancier. NPR 5325 geeft hier heldere richtlijnen voor. Let hierbij speciaal op de eisen in het geldende Rijkscloudbeleid.
- Zorg bij de RvR voor voldoende eigen kennis en capaciteit, om nu, tijdens het programma, maar zeker ook straks een leidende rol te kunnen spelen in de inhoudelijke en technische dialoog met de leveranciers.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het beheerst moderniseren van het applicatielandschap en zo een bijdrage te leveren aan het goed functioneren van de rechtsbijstand.

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

Informatie over programma Vervanging applicatielandschap Wrb

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Vervanging applicatielandschap Wrb
2.	Opdrachtgever	algemeen directeur/bestuurder RvR
3.	Startdatum project	Januari 2024 (rijks ICT-dashboard gaat uit van 30-9-2023)
4.	Einddatum project	September 2026
5.	Type project	Nieuwbouw / vervanging bestaande systemen
6.	Fase Project	Initiatiefase
7.	Totaal budget	22,5 miljoen euro (rijks ICT-dashboard gaat uit van 28,5 miljoen)
8.	Reeds uitgegeven per datum	2 miljoen euro
9.	Doelstelling	Oplossen huidige tekortkomingen, verbeteren kwaliteit dienstverlening, digitaliseren handmatige processen, voldoen aan wet- en regelgeving, informatiepositie rechtzoekende en rechtshulpverleners versterken en hogere wendbaarheid.
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Het versterken van de informatiepositie van rechtzoekende
11.	Meetbare baten	Batenmanagement beschrijft baten op vijf gebieden: naleving van wet- en regelgeving, continuïteit van de bedrijfsvoering, toegankelijkheid van de bedrijfsvoering, kwaliteit van de bedrijfsvoering en efficiëntie van de bedrijfsvoering. Meting vindt plaats middels verschillende KPI's.
12.	Huidige technologie/ architectuur	Ingres 4GL, IBM FileNet, Mendix, Microsoft Dynamics CRM, SharePoint, Boomi, Berkeley Bridge
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Low code ontwikkelplatform: Mendix Communicatiemechanisme: Boomi Rule engine, PDF en formulier generatie: Berkeley Bridge DMS en record management: SharePoint
14.	Omvang systeem	3000 functiepunten (schatting omvang landschap 2019)
15.	Aantal gebruikers	200 medewerkers RvR Circa 6000 advocaten en 750 mediators Circa 390.000 burgers (o.b.v. jaarlijkse toevoegingen)
16.	Belanghebbenden	Rechtzoekende (burgers), advocaten
17.	Aanbesteding voorzien	Eind 2025, tijdens de looptijd van het programma, wordt ontwikkeling en beheer van de IT heraanbesteed.

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Project; conform artikel 2, lid 2 sub a1 Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing
2.	Aanmelddatum	23-08-2023
3.	Start onderzoek	11-12-2023
4.	Afronden onderzoek	23-02-2024
5.	Datum concept advies	11-04-2024
6.	Datum definitief advies	29-04-2024
7.	Eerder onderzoek	n.v.t.
8.	Onderzoeksmethode	Literatuuronderzoek en interviews.