

VOORTGANGSRAPPORTAGE PROGRAMMA KWALITEIT EN INNOVATIE

December 2017

Raad voor de rechtspraak

1. Inleiding

Het programma KEI betreft de vereenvoudiging, digitalisering en versnelling van de civiele en bestuursrechtelijke procedures en de digitalisering en modernisering van het toezicht op curatoren en bewindvoerders bij faillissementen, curatele, bewind en schuldsanering. In deze rapportage wordt een overzicht gegeven van de resultaten die tot nu toe met KEI zijn bereikt, de planning voor de komende periode en de financiële vooruitzichten. Met KEI worden resultaten bereikt. Tegelijk mag niet verheeld worden dat het programma veel meer tijd kost dan was voorzien, zowel om de nog steeds complexe juridische procedures te digitaliseren als om deze goed te laten aansluiten op de werkprocessen en digitalisering van de externe gebruikers, zoals de advocatuur, en de interne gebruikers in de gerechten. KEI leidt tot een transformatie van de gehele juridische sector en deze transformatie zal in de komende jaren veel vergen van (en daarna veel opleveren voor) de betreffende organisaties zoals advocatuur, deurwaarders, bestuursorganen en rechtsbijstandverleners en natuurlijk de gerechten. Voor de burgers van Nederland levert deze ontwikkeling veel op in de zin van meer toegankelijke, snelle en begrijpelijke geschillenbeslechting. De digitalisering van (de toegang tot) de rechtspraak is noodzakelijk om aan te sluiten bij de maatschappelijke trend van digitalisering. Door KEI wordt de toegankelijkheid van de Rechtspraak ook voor de toekomst geborgd. Evenzeer belangrijk is dat digitalisering leidt tot het betaalbaar houden van onze geschillenbeslechting. Ook is de transformatie van de juridische sector noodzakelijk om in verband met het economisch belang van deze sector de ontwikkelingen in andere landen in ieder geval bij te houden en liefst voor te zijn.

Geconstateerd moet worden dat met de langere duur van het programma de kosten langer doorlopen en de volledige baten later worden gerealiseerd. De baten bestaan uit financiële baten (financiële opbrengst) en niet-financiële baten (bijvoorbeeld minder lange doorlooptijden). Wat

betreft de kosten gaat het vooral om het beschikbare budget van de Rechtspraak voor IV-ontwikkeling, rekening houdend met het noodzakelijke evenwicht tussen ontwikkeling en beheer. De latere realisatie van de baten leidt tot een tekort. Daarnaast zijn de kosten om andere redenen, waaronder lager dan verwachte productiviteit, toegenomen. Alle drie aspecten hebben gevolgen voor de begroting van de Rechtspraak.



Wat betreft de aansturing van KEI is de Raad tot de conclusie gekomen dat het werken met een langjarige planning al geruime tijd niet meer past bij het agile IT-ontwikkelproces dat gebaseerd is op een kort cyclische aanpak. De agile werkwijze schept de mogelijkheid beter rekening te houden met eisen van de interne en externe gebruikers en de zich snel ontwikkelende technologische mogelijkheden. De Raad heeft daarom op basis van periodieke evaluaties besloten de eerder uitgebrachte business case niet meer te actualiseren en over te gaan op kort cyclische sturing van KEI. Dit betekent dat de planning wordt beperkt tot maximaal twee jaar. Transparantie en controle van de voortgang en financiële implicaties van het programma zijn uiteraard onverminderd van belang. De sturingsmethode voor KEI die in deze brief wordt beschreven geeft de Raad meer zekerheid omtrent het behalen van de doelstellingen van KEI en is ingebed in de reguliere planning- en verantwoordingscyclus. Daarbij gaat het niet alleen om de IT-ontwikkeling, maar ook om de realisatie van KEI-doelen, zoals verkorting van doorlooptijden.

De voortgaande digitalisering van de rechtspraak vraagt daarnaast om een andere organisatie dan een tijdelijk programma. Daarom wordt een permanente organisatie voor de digitalisering en vernieuwing van de rechtspraak - voor alle rechtsgebieden - op zo kort mogelijke termijn ingericht. Het is de bedoeling ook de organisatie van het programma KEI uiterlijk in het tweede kwartaal van 2018 geheel hierin op te doen gaan. In het navolgende worden de diverse aspecten toegelicht.

2. Bereikte resultaten

Toezicht

Het meest gevorderd is de digitalisering van de toezichthoudende taken van de Rechtspraak, omdat daarop geen nieuwe wetgeving van toepassing is en de te digitaliseren processen relatief eenvoudig zijn. Hierbij gaat het om langlopende dossiers (afwikkeling van een faillissement) tot zeer lang lopende dossiers (toezicht op curatele en bewind bij mensen die niet voor zichzelf kunnen zorgen). Sinds eind 2015 vindt de communicatie met curatoren in faillissementen grotendeels digitaal plaats. Vrijwel alle curatoren communiceren digitaal en het percentage digitale dossiers bedraagt inmiddels 75% (ruim 16.000 in absolute zin) en groeit door. Onlangs is een enquête uitgezet onder curatoren en teamvoorzitters van de gerechten om inzichtelijk te krijgen of zij de met KEI beoogde voordelen al gerealiseerd hebben. De ervaringen van curatoren en van Rechtspraakmedewerkers met het nieuwe systeem zijn positief. Voor curatoren werkt de rechtspraak door de digitalisering uniformer en is de reactietermijn (bijvoorbeeld als een curator om machtiging aan een rechter-commissaris vraagt) merkbaar verkort. Met deze eerste stap in het digitaal maken van de faillissementen is de deur geopend naar diverse mogelijkheden van data-ontsluiting. De data-ontsluiting is gericht op meer inzicht in de kwaliteit van curatoren, meer mogelijkheden van fraudedetectie en meer inzicht in de totale boedelomvang waar de rechtbank verantwoordelijk is voor een goede afhandeling.

Bij curatele en bewind gaat het om zeer grote aantallen dossiers (circa 300.000) en een combinatie van professionele en niet-professionele curatoren en bewindvoerders. Bij drie rechtbanken liep een pilot met professionele bewindvoerders, waarbij deze digitaal



kunnen communiceren met de rechtbank vanaf het moment na de ondertoezichtstelling tot en met het indienen van de jaarlijkse verantwoording over het gevoerde bewind. In november is dit systeem landelijk uitgerold en is in alle rechtbanken digitaal toezicht in bewindszaken mogelijk. Het is de ambitie dat eind 2018 in alle professionele bewindszaken digitaal wordt gewerkt. Door de digitalisering zal de kwaliteit van de bewinds- en curatele registers verder toenemen en ontstaat de mogelijkheid de ontsluiting van de gegevens verder te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld bijdragen aan lagere uitvoeringskosten voor partijen zoals bewindvoerders, de belastingdienst en CJIB en meehelpen aan meer verantwoorde incassotrajecten.

Bestuursrechtspraak

Op 12 juni 2017 is, na een uitgebreide pilotfase, digitaal procederen in het gehele land verplicht gesteld in asiel- en bewaringszaken. In deze zaken is procederen door advocaten standaard. Het gaat om gemiddeld 60-65 zaken per dag. De overgang is zonder wezenlijke problemen verlopen. Inmiddels zijn meer dan 16.000 zaken digitaal (inclusief pilot) afgehandeld. Door het digitaal procederen is het mogelijk om de IND per omgaande op de hoogte te stellen van het ingestelde beroep of verzoek om voorlopige voorziening. De IND is vervolgens in het algemeen in staat om zeer snel de op de zaak betrekking hebbende stukken aan te leveren, zodat de zaak snel op zitting kan worden gepland. De IND geeft aan dat hiermee een belangrijke bijdrage is geleverd aan de verbetermaatregelen voor de vreemdelingenketen. Op grond van de ervaringen worden lessen getrokken. Zo is ten behoeve van de advocatuur de inhoud van de emailnotificatie verbeterd en wordt in samenspraak met de IND, de advocatuur en Rechtspraakmedewerkers gezocht naar een verbetering van de overzichtelijkheid van het dossier.

Civiele rechtspraak

Sinds 1 september verlopen alle handelsvorderingen met verplichte procesvertegenwoordiging verplicht digitaal in de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland. De invoering van het verplicht digitaal procederen is - zowel voor externe partijen als voor medewerkers van de gerechten - zonder grote problemen verlopen. Tussen 1 september 2017 en 12 december zijn er ruim 400 zaken digitaal ingediend. Advocaten weten de weg naar de digitale procedure te vinden en de rechtbanken zijn toegerust op hun nieuwe digitale werkwijze. Ook de deurwaarders zijn voorbereid op de nieuwe digitale procedure. De instroom van nieuwe zaken is conform de verwachting en is niet of nauwelijks gedaald ten opzichte van de instroom vorig jaar. De ervaring die wordt opgedaan in deze fase wordt gebruikt om het digitale systeem en de handleidingen te verbeteren. De pilotrechtbanken constateren dat veel verbeteringen en uitbreidingen vooral ten aanzien van de voortgangsbewaking nodig zijn. De advocatuur acht het onder meer noodzakelijk dat meer ervaring met het systeem wordt opgedaan, in ieder geval voor een aantal zaken tot en met de zitting. Om hierin te voorzien is de tijd tot de voorziene uitrol op 1 april niet toereikend.

Strafrechtspraak

Volledigheidshalve wordt hier ook kort ingegaan op de digitalisering van de strafrechtspraak, zoals ook in de vorige rapportage over de business case is gebeurd. Sinds 2014 worden jaarlijks 150.000 tot 160.000 enkelvoudige strafzaken digitaal



aangebracht (ongeveer 95 procent van alle politierechterzaken en nagenoeg 100 procent van de kantonrechterzaken). Digitaal werken bij enkelvoudige zaken is dus regel en zaken voor de zitting aanleveren op papier is uitzondering. In documentenstroom betekent dat ongeveer 3 miljoen digitale documenten per jaar. In 2016 is ook een start gemaakt met het digitaal aanbrengen van zaken voor de meervoudige kamer. In dat jaar is een pilot in drie rechtbanken (Den Haag, Noord-Holland en Rotterdam) om meervoudige zaken te behandelen met behulp van de module GPS-maatwerk Niet-gedetineerden succesvol afgerond. In de loop van 2017 is het werken met de nieuwe module ook bij andere rechtbanken op bescheiden schaal gestart. Vanaf mei 2017 is bij de pilotrechtbanken gestart met het beproeven van de module GPS-maatwerk Preventieven. In deze pilot wordt vooral het werken in het kabinet RC, de raadkamer gevangenhouding en de snelrechtzittingen beproefd. Deze pilot loopt tot eind 2017. In deze brief wordt verder niet ingegaan op de digitalisering van de strafketen. Hierbij wordt wel aangetekend dat, waar mogelijk, KEI-functionaliteit en voorzieningen ook toegepast worden in de strafrechtspraak.

Rechtspraak Servicecentrum

Het Rechtspraak Servicecentrum (RSC) is ingericht en operationeel. Hier komen de vragen van rechtzoekenden en hun rechtshulpverleners telefonisch (gemiddeld 3500 vragen per maand) en – in toenemende mate – via social media (circa 800 reacties gegeven in augustus 2017) binnen. De ervaringen van de gebruikers zijn positief, zo blijkt uit het tweede klantwaarderingsonderzoek dat in juni 2017 is uitgevoerd. In het onderzoek, waaraan 259 respondenten deelnamen, werd de dienstverlening gewaardeerd met een 8,5. In 2017 heeft het RSC de openingstijden op werkdagen verruimd van 8.00 tot 20.00 uur. Er liep een proef met openstelling op zondag van 16.00 tot 20.00 uur. Hieraan bleek geen behoefte te zijn.

Digitale voorzieningen

Er zijn digitale zittingszalen ingericht in alle gerechten. De uitbreiding daarvan houdt gelijke tred met de releases van KEI en met releases op strafrechtelijk gebied. Deze voorzieningen maken onderdeel uit van de generieke IT-infrastructuur van de gerechten die gelijk is over de rechtsgebieden. Voor de medewerkers van de Rechtspraak gaat bijzondere aandacht uit naar de ergonomische aspecten van gezond digitaal werken. Er is een brede aanpak gekozen. Onderdeel daarvan is advies van TNO over de te gebruiken hardware bij de releases.

Tijdsverloop

De realisatie van deze releases heeft meer tijd en geld gekost dan gepland. Bij civiel en bestuur is er een vertraging van circa anderhalf jaar ten opzichte van de herijking van de Business Case 2014. Hierna wordt ingegaan op de oorzaken van de vertraging en de getroffen maatregelen.

3. Auditprogramma

Door de Algemene Rekenkamer is in het verantwoordingsonderzoek over 2015 geconstateerd dat nog onvoldoende transparant wordt gemaakt waarom kosten zijn



gestegen en welke afwegingen hebben plaatsgevonden bij het maken van keuzes. De hieronder te schetsen besturingssystematiek voorziet hierin. Daarnaast heeft de Rechtspraak de punten vastgehouden die eerder positief benoemd zijn door de Rekenkamer:

Het is positief dat bij KEI lessen uit het verleden worden meegenomen en dat de programmadocumentatie van KEI periodiek wordt aangepast aan voortschrijdend inzicht en wijzigingen in scope en kosten. ... Positief vinden wij dat de RvdR zich actief inzet om het draagvlak voor het programma KEI binnen de organisatie te bevorderen. Zo is de aansturing van het programma voor een groot deel in handen van interne vakinhoudelijke medewerkers (rechters).

De Raad heeft als opdrachtgever een auditprogramma Rechtspraak waarin audits zijn opgenomen die zich richten op het KEI- en IT-domein. Mede aan de hand van deze audits wordt, waar dit nodig blijkt, bijgestuurd door de Raad in zijn rol als opdrachtgever. Het samenstel van de audits wordt op basis van een Rechtspraakbrede risicoanalyse door de Raad gezien. Op basis van deze audits wordt onder andere een CIO-oordeel uitgebracht op momenten van go-/no-go-besluitvorming:

- In 2016 heeft een gatewayreview plaatsgevonden, die heeft bijgedragen aan een beheerste invoering van de release Bestuur 1.0 en de pilot Civiel 1.0 bij rechtbanken Midden-Nederland en Gelderland.
- Begin 2016 is door de externe consultant BCG een productiviteitsanalyse op Civiel 1.0 uitgevoerd waaruit bleek dat verdere verbeteringen mogelijk en noodzakelijk waren op het gebied van controle, voorspelbaarheid en productiviteit. Deze verbeteringen zijn met voorrang uitgevoerd.
- Begin 2017 is door SIG een codereview uitgevoerd op de KEI-producten. Op basis van de uitkomsten van dat onderzoek is continue monitoring van de code ingericht op basis waarvan SIG kan toetsen of de benodigde kwaliteitsverbeteringen worden gerealiseerd.
- Recentelijk is door Deloitte een KEI-architectuur review uitgevoerd. Volgens de review is herziening van de IT-productkeuzes en architectuur noodzakelijk om tot duurzaam betrouwbare, onderhoudbare en schaalbare systemen te komen. De architectuur en programmatuur zijn voldoende degelijk voor de landelijke invoering van civiel 1.0 en bestuur 1.0, maar dienen robuuster te worden voor het vervolg. Ook wordt geadviseerd actief in te spelen op de technologische ontwikkelingen op de markt en strakker vorm te geven aan rechtspraakbrede architectuurgovernance. Er is een kerngroep geformeerd om te adviseren aan de Raad hoe de digitalisering verder duurzaam vormgegeven kan worden.

4. Oorzaken van vertraging en getroffen beheersmaatregelen

De langere IT-ontwikkeltijd en hogere IT-ontwikkelkosten die zich bij Civiel en Bestuur hebben voorgedaan zijn te wijten aan een aantal factoren. ¹ De belangrijkste oorzaak van de hogere kosten betreft een incomplete en te optimistische inschatting van de omvang

¹ Analyse BCG

van het werkpakket in 2014. Deze onderschatting van de hoeveelheid werk verklaart ongeveer 60% van de totale overschrijding en bestaat uit vier effecten:

- *De processen zijn complexer dan aangenomen* - Het procesrecht binnen Civiel is minder fundamenteel versimpeld dan werd aangenomen bij de schatting in 2014. Een voorbeeld hiervan is dat zaken nog steeds via deurwaarders aangebracht kunnen worden (artikel 113 Rv.) terwijl de verwachting was dat dit niet langer mogelijk zou zijn in de aangepaste wetgeving. In meer algemene zin is geen procedure tot stand gekomen die zodanig lijkt op de bestuursrechtelijke procedure dat met uniforme digitalisering had kunnen worden volstaan.
- *Het technisch werk dat ondersteunend is aan een release is onvoldoende begroot* - Technisch werk dat niet direct functionaliteit oplevert, zoals het beheer van de ontwikkelde software, is niet expliciet geschat in 2014. Daarnaast zijn non-functionele normen, zoals 'performance' normen (maximale responsetijden), in 2014 niet expliciet gedefinieerd.
- *De geplande oplossing was onvoldoende werkbaar voor medewerkers* - Het systeem is uitgebreid omdat de voorziene sobere oplossing onvoldoende werkbaar bleek voor medewerkers. Een voorbeeld van deze uitbreiding is dat er gekozen is om meer inzicht te bieden in het zaaksverloop aan de medewerkers.
- *De eisen van ketenpartners zijn onvoldoende meegenomen* - De benodigde functionaliteiten voor ketenpartners waren in 2014 niet expliciet vastgesteld. De aanpassingen die op dit gebied zijn gedaan betreffen onder andere een zogenaamde 'system-to-system' koppeling met functionaliteiten zoals automatisch informeren en fouten afhandelen. Steeds meer partijen, ieder met eigen informatiesystemen, krijgen te maken met de aansluiting op de systemen van de Rechtspraak. De toepassing van de door de Rechtspraak geformuleerde standaarden leidt tot discussie met soms aanzienlijke gevolgen voor tijd en geld. Zo moeten de softwareleveranciers van de advocatuur, deurwaarders en bestuursorganen systemen bouwen en/of aanpassen om een koppeling te kunnen maken met het Aansluitpunt van de Rechtspraak. Om een indicatie te geven van de impact: het kost de leverancier van de KBvG zeker 1,5 jaar om dit te realiseren. Gezien de uitdaging in het realiseren van een goed werkende keten van informatie uitwisseling komen ketenpartijen met de uitdrukkelijke wens om enige tijd te kunnen proefdraaien ('vrijwillige fase') voordat verplicht digitaal geprocedeerd moet worden. Dit is ook een aanbeveling die terugkomt in een verkennende impactanalyse die de VNG/KING heeft laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de gevolgen van de verplichting voor gemeenten om digitaal te procederen.

Een tweede hoofdoorzaak van de hogere kosten betreft een lager dan verwachte productiviteit van de IT-voortbrenging. Dit verklaart 35%. Het grootste deel van dit verschil is het gevolg van een minder snel stijgende productiviteit van de voortbrengingsketen dan bij de toepassing van Agile methoden wordt verwacht. De ontwikkeling van de IT-organisatie van de Rechtspraak (Spir-it) van beheersorganisatie naar ontwikkelorganisatie speelt hierbij een belangrijke rol. Ook bij het in kaart brengen van de noodzakelijke functionaliteit ten behoeve van het rechtspreken speelt de volwassenheid van de organisatie een belangrijke rol.



Een derde hoofdoorzaak voor de overschrijding betreft de gerealiseerde kosten per medewerker in de IT-ontwikkelorganisatie. Deze kosten liggen 4% hoger dan in 2014 is aangenomen, mede door de langere duur van het programma, waardoor met meer jaarlijkse kostenstijgingen moet worden rekening gehouden.

Uit deze analyse blijkt dat de aansluiting op de werkwijzen van de externe en interne gebruikers van de systemen een belangrijke oorzaak is. KEI betekent niet alleen een grote verandering voor de Rechtspraak, het is een transformatie van de gehele juridische sector, een sector waarin zorgvuldigheid en compleetheit voorop staat en risico's zoveel mogelijk worden gemeden. Deze cultuur is herkenbaar in de oplossingen die door interne en externe gebruikers werden verwacht c.q. geëist en resulteerde in verbetering en uitbreiding van de KEI oplossingen. Om de verwachtingen van belangrijke stakeholders bijtijds te begrijpen en te managen heeft het programma KEI reguliere afstemming ingeregeld ("omgevingsmanagement"), zowel op bestuurlijk, tactisch als op operationeel niveau. Daarnaast worden oplossingen uitvoeriger en intensiever getest door interne en externe eindgebruikers.

De planning bij de herijking van de Business Case in 2014 was gebaseerd op een globale inschatting van de benodigde oplossingen en de hoeveelheid werk die daarmee gepaard zou gaan. Nadat ervaring is opgedaan met de eerste digitale zaakstromen konden meer nauwkeurige schattingen gemaakt worden van de scope van de verschillende zaakstromen en van de verwachte productiviteit van de ontwikkelorganisatie.

Ervaring met de implementatie van de eerste zaakstromen toonde aan dat er 3 tot 6 maanden meer tijd nodig is dan oorspronkelijk verwacht om na digitalisering van een procedure de baten daarvan te realiseren. Ook dit heeft tot aanpassing van de planning geleid.

De Rechtspraak heeft een bewuste keuze gemaakt om de kennis, de ontwikkeling en het beheer van de KEI oplossingen binnenshuis te houden. Inherent brengt dit leertijd en -geld met zich mee. Mede gelet op de tegenvallende productiviteit en de krappe arbeidsmarkt voor IT-personeel is de vraag of deze keuze herzien moet worden. De aanpassing in de sturing van het KEI programma die in 2016 tot stand kwam, heeft geleid tot directe betrokkenheid van gebruikers in de sturing en besluitvorming. Daarnaast bracht dit zowel een meer gestructureerde planning, rapportage en verantwoording als grotere aandacht voor implementatie bij interne en externe doelgroepen.

De volgende maatregelen worden getroffen om de beheersing van KEI te verbeteren:

1. Kort-cyclische besturing van de IT-voortbrengingsprocessen in plaats van sturing via een langjarige business case (zie de volgende paragraaf). Hierbij moet vooral scherp erop gelet worden dat aan gerechtvaardigde wensen van gebruikers voldaan kan worden. In 2018 zal op de gebruikelijke wijze twee keer verslag worden gedaan via de voortgangsrapportages van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer. Vanaf 2019 wordt bovenop de halfjaarlijkse voortgangsrapportages ook jaarlijks verslag gedaan van de voortgang bij gelegenheid van het Jaarverslag van de Rechtspraak.

2. De overleggen tussen het ministerie (DGRR) en de Raad zullen op basis van voortgangsrapportages worden gevoerd. Op deze manier krijgt de minister een beter inzicht in de sturing en bijsturing van KEI de komende jaren.
3. Onderbrenging van het programma KEI in een permanente organisatie voor vernieuwing en digitalisering van de rechtspraak (zie paragraaf 6), waarin alle IT-/IV-organisaties en programma's worden ondergebracht.
4. Waarborgen dat de ontwikkeling van IT evenwichtig plaats vindt. Dit betekent onder andere dat een balans moet bestaan tussen functionele en niet-functionele eisen en meer algemeen tussen ontwikkeling en beheer. Ook moet er ruimte zijn om noodzakelijke voorzieningen zoals de websites van de Rechtspraak en het Rechtspraak Service Centrum te laten meegroeien met de releases. Daarbij moet ermee rekening gehouden worden dat beheer ook onderhevig is aan autonome invloeden. Een belangrijke aspect is de informatiebeveiliging, waaraan steeds hogere eisen worden gesteld in verband met sterk toegenomen dreiging. Deze toename vraagt bijvoorbeeld om een hoger niveau van monitoring van de systemen.
5. Gecontroleerde systeemontwikkeling die meer tijd inbouwt voor inbreng van externe en interne gebruikers en die een hogere kwaliteit van de programmatuur mogelijk maakt. Ook kan technical debt ingelopen worden en kunnen andere oplossingen worden ingebracht dan initieel voorzien. De in paragraaf 3 genoemde uitkomsten van de KEI-architectuurreview van Deloitte zijn hierbij leidend. Tevens draagt temporisering bij aan de financiering van KEI binnen de reguliere budgetten voor IT-ontwikkeling. In paragraaf 8 wordt hierop ingegaan.

Daarnaast zou het zeer wenselijk zijn om alsnog tot de eerder beoogde vereenvoudiging van het procesrecht te komen, waardoor de systemen minder complex kunnen worden en daardoor ook goedkoper te beheren. De beheersbaarheid van de IT van de Rechtspraak is daarbij zeer gebaat.

5. Wijze van besturing

Bij de integrale sturing van KEI is vooral gebruik gemaakt van een op gezette tijden te actualiseren langjarige business case, waar kosten en baten voor de Rechtspraak en voor de samenleving als geheel in kaart werden gebracht. Deze integrale sturing kwam bovenop de reguliere sturing op de afzonderlijke onderdelen van het programma en het eerdergenoemde auditprogramma. Deze benadering was nuttig om voor de start van het programma te bepalen in welke orde van grootte de opbrengst van de investering voor de Rechtspraak en voor de samenleving ligt. Anders dan bij investeringen in de fysieke infrastructuur en de kennisinfrastructuur van Nederland wordt bij de juridische infrastructuur er veelal aan voorbij gegaan dat deze betekenis heeft voor de welvaart van het land. Er zijn echter substantiële investeringen nodig om de juridische infrastructuur te moderniseren. Zonder de maatschappelijke baten in beeld te brengen valt moeilijk te onderbouwen dat deze investeringen goed zijn voor de samenleving. Voor de sturing van het programma is het langjarige perspectief echter niet voldoende bruikbaar gebleken, vooral omdat de digitalisering van de rechtspraak met zijn vele interne en externe gebruikers de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen van al deze gebruikers vereist en daardoor niet op lange termijn te plannen is. Ook maakt de snelheid waarmee de



technologie zich ontwikkelt lange termijn planning problematisch. Hierbij sluit de inmiddels algemeen aanvaarde toepassing aan van agile methoden bij IT-ontwikkeling, waarbij planning volgens de watervalmethodiek (van wensen naar ontwerp en vervolgens bouw) vervangen is door kort-cyclische voortbrenging van kleine delen gereed product door multidisciplinaire teams. De ontwikkeling van Agile is een van de antwoorden op de realiteit van complexe IT-ontwikkelingsprocessen. Deze ontwikkelprocessen zijn niet op betrouwbare wijze langjarig te plannen. Een agile werkwijze zorgt voor continu leren waarmee de IT-voortbrenging productiever wordt en er bijtijds wordt bijgestuurd door gebruikers.

Onder deze omstandigheden leidt een meerjarige business case tot zodanig onzekere schattingen voor latere jaren dat hierop niet te sturen valt. In plaats daarvan dient in aansluiting op Agile ontwikkeling ook kort-cyclisch gestuurd te worden op tijd en geld. Om deze redenen heeft de Raad besloten om de business case van 2014 niet meer verder te actualiseren en over te gaan op integratie van kosten en baten van KEI in de reguliere plannings- en verantwoordingscyclus van de Raad met de daaronder ressorterende landelijke diensten, in het bijzonder de IV-organisatie van de Rechtspraak, en de gerechten. Ook wordt baten-management ingericht. Deze aanpak betekent ook dat voortaan alleen voor kortere perioden (maximaal twee jaar) releaseplanningen worden afgegeven. Wel wordt met gebruikers tijdig afgestemd wanneer releases kunnen plaats vinden.

6. IV-Organisatie

Innovatie stopt niet na de digitalisering van de procedures, maar krijgt een permanent karakter in de Rechtspraak. Om deze reden worden de nu nog gefragmenteerde IT-/IV-organisaties en programma's samengevoegd in een organisatie die belast is met permanente innovatie en het beheer daarvan. De organisatie van het programma KEI wordt daarom ondergebracht in deze nieuwe IV-organisatie. Er zal op 1 januari 2018 gestart worden met deze nieuwe IV-organisatie. Op dat moment start ook de integratie van de programma's KEI en Digitalisering van de strafrechtspraak in deze organisatie. Zo kunnen de nieuwe manieren van werken, waaronder de nauwe samenwerking tussen rechters en andere juridische professionals enerzijds en IT-specialisten anderzijds en de integrale aanpak van ontwikkeling en beheer structureel worden vormgegeven. Ook kunnen de benodigde nieuwe kennisgebieden en functies beter worden verankerd en kan beter worden ingespeeld op de ontwikkelingen op de IT-markt. Kortom, hiermee wordt een belangrijke stap gezet in de beheersing en verankering van de digitale transformatie die de Rechtspraak doormaakt. Het streven is KEI als op zichzelf staand programma uiterlijk in het tweede kwartaal van 2018 te beëindigen.

7. Planning 2017-2019

Als gevolg van de hierboven geschetste ontwikkelingen verandert de planning van de releases. De releases in de komende twee jaar zijn al voor een groot deel voorbereid en worden zoveel mogelijk in deze periode van twee jaar opgeleverd. Wel zal door de beperkte beschikbaarheid van middelen binnen die periode vertraging optreden. Voor



latere releases is de vertraging omvangrijk. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan. In 2018-2019 zijn de volgende releases voorzien:

- Verplicht digitaal procederen in civiele vorderingen vanaf 25.000 euro in het hele land; de start is afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van de pilotfase;
- Vrijwillige pilot voor advocaten in reguliere vreemdelingenzaken (alleen zaken waarin de IND partij is) en landelijke uitrol;
- In samenhang met deze pilot vindt een pilot plaats van de landelijke scan-, print- en verzendvoorzieningen en wordt de toegang tot Mijn Rechtspraak in vreemdelingenzaken uitgebreid voor anderen dan advocaten;
- Op het terrein van Toezicht is, zoals reeds is opgemerkt, in november 2017 de landelijke uitrol Bewind, die doorloopt tot en met april 2018, gestart; naar verwachting start in 2019 de pilot schuldsanering (WSNP) bij drie rechtbanken.

Zoals hiervoor uiteengezet, worden over de planning en volgorde van de andere KEI-releases nu geen uitspraken gedaan. Over de planning vindt ook overleg plaats met een aantal belangrijke ketenpartijen, zoals de advocatuur (NOvA), de deurwaarders (KBvG) en de IND, en met het ministerie van Justitie en Veiligheid.

8. Financiële gevolgen voor de Rechtspraak

Het programma KEI trekt een zware wissel op de voor de Rechtspraak beschikbare middelen. In de jaren 2013-2017 is iets minder dan € 100 mln geïnvesteerd in de IT-ontwikkeling van KEI. Daarnaast is een vergelijkbaar bedrag geïnvesteerd in het programma KEI in den brede. Deze investeringen zijn gedekt binnen de reguliere begroting, met aanvullende bijdragen van het ministerie voor KEI en met het beschikbare eigen vermogen. Ook de komende jaren zal er fors worden geïnvesteerd. Daarnaast moet er rekening mee gehouden worden dat de besparingen, voor zover deze neerslaan bij de gerechten, reeds zijn ingeboekt in de meerjarenramingen. Als gevolg van de vertraging van de releases, zijn de kosten hoger en worden de besparingen veel later en wellicht onvolledig gerealiseerd. Het extra beslag dat beide bewegingen leggen op de beschikbare middelen van de Rechtspraak kan niet meer gedekt worden door het eigen vermogen doordat dit in 2017 negatief geworden is.

In de raming voor 2018 wordt de IT van de Rechtspraak integraal benaderd op basis van de in paragraaf 3 genoemde maatregelen. Dat betekent onder andere dat het evenwicht wordt bewaard tussen ontwikkeling en beheer, tussen functionele en niet-functionele eisen bij ontwikkeling en tussen primaire processystemen, de websites en de ondersteunende voorzieningen zoals het Rechtspraak Servicecentrum. Aangezien de IT-voorzieningen voor het grootste deel niet specifiek zijn voor de onderscheiden rechtsgebieden, is rekening gehouden met alle IT-voorzieningen en bijvoorbeeld ook met wat nodig is voor de digitalisering van de strafrechtspraak.

Een zo beheerst mogelijke ontwikkeling van de IT van de Rechtspraak zet echter flinke druk op het tempo waarin KEI gerealiseerd wordt. Teneinde te realiseren dat de vertraging beperkt blijft en de ontwikkeling beheerst plaatsvindt is voor 2018 € 20 mln extra financiering nodig. Voor 2019 en verder zal door de Raad en het ministerie gezamenlijk gezocht worden naar een structurele oplossing.



De besparingen als gevolg van KEI waren beoogd als invulling door de Rechtspraak van de efficiëncytaakstelling van het Kabinet Rutte II. Een deel van de invulling wordt buiten KEI gevonden in een besparing op de bedrijfsvoering. Het resterende deel kan slechts op termijn door KEI worden gerealiseerd. In eerdere ramingen was reeds duidelijk dat de invulling van de taakstelling middels de besparingen als het gevolg van KEI achterliepen op de taakstelling, hetgeen leidde tot een tempoverschil. Door de vertraging wordt dit faseringsverschil veel groter. Voor 2017 en 2018 ziet dit tempoverschil er als volgt uit:

De verschillen voor 2017 en 2018 zijn al in de becijferde tekorten meegenomen. Alleen tempoverschillen voor 2019 en verdere jaren maken deel uit van de structurele oplossing die in 2018 door de Raad en het ministerie worden besproken en zo snel mogelijk naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

9. Conclusie

Met het Programma Kwaliteit en Innovatie zijn belangrijke resultaten bereikt. De totstandkoming daarvan vergt echter meer tijd en vergt – mede daardoor – meer middelen dan was voorzien. De redenen zijn in deze rapportage uiteengezet. De afstemming van de releases op de behoeften van de uiteenlopende groepen van procespartijen en op die van de medewerkers van de gerechten zal in toenemende mate aandacht vragen. Daarmee moet in de planning rekening worden gehouden. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van de IT volgens de kort cyclische Agile systematiek. In verband hiermee gaat de Raad over van de sturing van het programma KEI op basis van een langjarige business case op kort cyclische sturing via de reguliere planning- en verantwoordingscyclus. Om de beheerste ontwikkeling van de digitalisering te bevorderen wordt een permanente Informatievoorzieningsorganisatie die verantwoordelijk is voor ontwikkeling en beheer opgericht. De organisatie van het programma KEI wordt hierin ondergebracht. Ook is een temporisering van de KEI-releases nodig om de kwaliteit daarvan te waarborgen. Dit biedt de gelegenheid om rekening houdend met de voortschrijdende techniek en met marktontwikkelingen de technologische keuzes te heroverwegen, de architectuursturing te versterken en te bezien of het mogelijk is om gecontroleerd op grotere schaal van marktoplossingen gebruik te maken.

De releases die voor de periode 2018-2019 waren voorzien lopen vertraging op, maar kunnen naar verwachting in deze periode worden gerealiseerd. De planning daarna leidt tot een vertraging van minimaal een jaar. Daarnaast dient een oplossing gevonden te worden voor de financiële problemen die ontstaan doordat de IT-ontwikkeling meer kost en besparingen pas later worden gerealiseerd door de vertraging van de KEI-releases.