de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Reset digitalisering van de Rechtspraak

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de minister voor Rechtsbescherming
drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum: 10 april 2018
Contactpersoon: drs R.P. van der Laan MC MPA
E-mail: r.p.van.der.laan@rechtspraak.nl
Ons kenmerk: UIT 10891 STRA T/RL
Bijlage(n): 1 (Rapport TR Consult)

Inhoud van de brief

Geachte heer Dekker,

KEI wordt gereset. De digitalisering van de Rechtspraak wordt kleiner, eenvoudiger en beheersbaarder en krijgt één hoofddoel; digitale toegankelijkheid voor rechtzoekenden en professionals. Dat is samengevat hoe de Raad voor de rechtspraak (de Raad) zorgt dat hij de controle terug krijgt over de digitalisering van de Rechtspraak en vervolgens ook behoudt. In deze brief licht de Raad toe welke stappen hiertoe worden ondernomen, welke gevolgen dat heeft en gaat de Raad in op vragen en reacties naar aanleiding van de zevende voortgangsrapportage[1] over de digitalisering van de Rechtspraak, waaronder de vragen die u richt aan de Raad in uw brief[2] hierover aan de Tweede Kamer.

Het lijkt van belang eerst kort afte bakenen, op welke punten deze brief betrekking heeft. Allereerst formuleert de Raad in deze brief een reactie op het review-rapport van een door hem ingestelde onafhankelijke externe review commissie[3]. Uit de analyse van wat niet goed is gegaan bij de realisatie van het programma KEI worden immers belangrijke lessen getrokken voor de inrichting van de verdere digitalisering. Daarbij hanteert de Raad onverminderd als uitgangspunt dat digitalisering van de Rechtspraak een onontkoombare ontwikkeling is die - gegeven het niveau van digitalisering van onze samenleving- maatschappelijk zeer gewenst is. Vervolgens wordt ingegaan op de richting waarin de digitalisering zich verder zal ontwikkelen. Daarbij gaat het om het bestuursrecht en civiel recht en niet om de digitalisering binnen het strafrecht.

[1] Bijlage bij Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29279, nr. 405
[2] Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29279, nr. 405
[3] Review commissie samengesteld uit Dr. T.A. Rodrigues, F. Haverkamp, ir. J. Froger

De digitalisering van het strafrecht wordt vorm gegeven binnen de strafrechtketen in nauwe afstemming met de partners in die keten.

Bij het formuleren van de richting voor digitalisering in bestuursrecht en civiel recht gaat degelijkheid voor snelheid. Dat is een van de geleerde lessen. Deze brief geeft dus nu geen antwoord op de mogelijk levende vragen, zoals: 'Wanneer kan de digitalisering van de Rechtspraak (wel) worden voltooid?' en 'Welke kosten zijn met de nieuwe opzet voor de digitalisering gemoeid en welke opbrengsten mogen worden verwacht?'. Onderdeel van de nieuwe aanpak zal zijn dat gewerkt wordt met veel kortere cycli en dat veel vaker alleen voor een beperkt onderdeel van digitalisering en een beperkte termijn kan worden geraamd wat de doorlooptijd, kosten en opbrengsten zullen zijn. Daarbij zal worden gewerkt vanuit het besef dat de digitalisering naar alle waarschijnlijkheid nooit 'af zal zijn. Natuurlijk wordt wel getracht over een wat kortere periode concrete doelen te formuleren. Bij kort cyclisch digitaliseren past dat wij het doel - verder digitaliseren van de rechtspraak- in kortere stappen met goed geformuleerde tussentijdse doelen realiseren. Dat alles is alleen al dringend noodzakelijk voor een goede begroting en personeelsplanning. Bij dit proces geldt voor de Raa overigens als belangrijk uitgangspunt dat bij de uitvoering van de reset de beschikbare middelen leidend zijn.

De Raad realiseert zich dat dit besluit ook vervelende gevolgen heeft voor ketenprocespartijen, zoals de advocatuur, de IND en gerechtsdeurwaarders. Vanuit de Rechtspraak is met hen in de afgelopen jaren intensief gewerkt aan de voorbereiding en invoering van digitaal procederen. Zij hebben daarvoor ook de nodige investeringen gedaan, Wij waarderen de opgebouwde samenwerking zeer en zetten die graag voort.

In het najaar kunnen wij u naar verwachting informeren over meer concrete mijlpalen en planning van de nieuwe digitaliseringsaanpak. De uitwerking van de reset van de digitalisering is een ingrijpend proces dat zich op dit moment volop ontwikkelt. De primaire verantwoordelijkheid voor dit proces berust onverminderd bij de Raad.

Externe review van het KEI-programma

In de zevende voortgangsrapportage benoemt de Raad een aantal knelpunten. Zo kost de digitalisering veel meer tijd dan was voorzien. Als gevolg daarvan lopen de kosten langer door en worden de baten later gerealiseerd. Tevens is geconcludeerd dat de aansturing en de tijdelijke structuur niet meer passen bij de structurele aard van werkzaamheden. Ook is uit een door Deloitte uitgevoerde review gebleken dat de architectuur herzien moet worden om tot betrouwbare, onderhoudbare en schaalbare systemen te komen. Daarop zijn maatregelen geformuleerd in de voortgangsrapportage. Het is terecht dat daarmee de aandacht is komen te liggen bij hetgeen niet goed is gegaan in de Rechtspraak bij de uitvoering van het KEI-programma. Daarmee wordt het KEI-programma echter in zekere zin onrecht aangedaan. Ondanks de problemen is een aantal goede resultaten opgeleverd. Die resultaten zijn eerder genoemd in de zevende voorgangsrapportage en betreffen de digitalisering bij toezicht (curatele en bewind), digitaal procederen in asiel- en bewaringzaken en de start - in pilotvorm - van het digitaal verloop van alle handelsvorderingen in de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland. In het strafrecht zullen naar verwachting aan het eind van 2018 nagenoeg alle zaken digitaal kunnen worden behandeld.

Tegelijkertijd realiseert de Raad zich volledig dat er eerder meer had moeten worden bereikt. Hoewel de Raad gedurende het programma ettelijke expert reviews heeft gevraagd en zich voortdurend heeft laten adviseren door gerenommeerde adviseurs (Boston Consulting Group en PA Consulting Group) is het resultaat van alle inspanningen toch onvoldoende. Om er zeker van te zijn dat de digitalisering weer op het juiste spoor komt heeft de Raad daarom in de afgelopen maand de voornoemde externe review commissie ingesteld en deze laten onderzoeken of de beheersing van de digitalisering van de Rechtspraak, zoals deze de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd, door de Raad adequaat was ingericht, of de maatregelen die in de zevende voortgangsrapportage zijn geschetst doeltreffend zijn om de contra! verder te verbeteren en of alle risico's zijn geïnventariseerd en voldoende worden beheerst.

Deze review commissie heeft vastgesteld dat de digitalisering van de Rechtspraak een groot business ICT programma is, van een buitengewone complexiteit binnen een buitengewoon complexe omgeving. De complexiteit betreft een combinatie van een meerjarig programma, het harmoniseren en standaardiseren van werkprocessen, nieuwe architectuur, een agile ontwikkelomgeving in een organisatie die dat nog moet leren. Ook de review commissie wijst op de wél behaalde resultaten, maar stelt vast dat de cultuur van de Rechtspraak niet voldoende decisiegericht is en dat meer collectiviteit nodig is in ambitie, in onderlinge taken, rollen en verantwoordelijkheden en vooral in eigenaarschap. De commissie wijst erop dat dit vraagt om een nieuwe verhouding tussen Raad, gerechten en ITorganisatie.

De commissie noemt voorts een viertal basiscondities voor een dergelijk complex programma, waaraan niet goed is voldaan. Ten eerste is bij aanvang van het programma het ambitieniveau onderschat en was het - door bijvoorbeeld de werkprocessen bij aanvang niet of niet voldoende te harmoniseren - te complex. Daarbij stonden de gerechtsbestuurders, maar volgens de onderzoekers ook de advocatuur en uw departement op te grote afstand van het programma en hadden zij zich niet of onvoldoende aan de digitalisering verbonden. De complexiteit werd nog eens versterkt doordat de wetgeving uiteindelijk niet het gewenste niveau van vereenvoudiging in zich had. Onder druk van het maatschappelijke veld en de politiek zijn veel van de aanvankelijk voorgenomen vereenvoudigingen uiteindelijk niet gehonoreerd. Bij de aanvang van het programma is niet in kaart gebracht wat het uitblijven van de vereenvoudiging voor consequenties heeft. Indien u mogelijkheden ziet de noodzakelijke vereenvoudiging alsnog ter hand te nemen, wil de Raad zich graag inzetten om u daarbij terzijde te staan.

Ten tweede is de govemance in de Rechtspraak complex vormgegeven waarbij de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, niet duidelijk zijn vastgelegd. Dit geldt met name voor de driehoek tussen de Raad, de gerechten en de IT-organisatie. Er is een sturingsstructuur ontstaan met ten minste 4 managementlagen zonder duidelijke mandaten. Er is onduidelijkheid en verwarring over de vraag wie waarover beslist. Deze govemance moet strak georganiseerd worden, waarbij glashelder is wie waarvoor verantwoordelijk is, maar dan ook beslissingsbevoegd is.

Ten derde zijn onvoldoende kaders vastgesteld voor de architectuur van de ICT en is de bewaking daarvan in onvoldoende mate vormgegeven. Ten vierde ten slotte heeft de review commissie geconstateerd dat de taakvolwassenheid voor een complexe

digitaliseringsoperatie tekort schiet, zowel in de IT-organisatie- die de slag moest maken van beheren naar (agile) ontwikkelen-, als ook binnen de gerechten die zich moeten ontwikkelen naar een bewust eigenaarschap op procesverbetering en modernisering.

Doordat aan dit viertal basiscondities niet is voldaan is een onbalans ontstaan in de uitvoering van de digitalisering. Door achterblijvend eigenaarschap bij de gerechten is onder invloed van de toenemende complexiteit het programma verder naar het IT-domein verschoven. De daarmee samenhangende risico's (geen eenvoudig, geharmoniseerd werkproces toch digitaliseren) worden gezien, maar onder druk van de noodzaak nieuwe releases tijdig op te leveren niet van krachtige besluitvorming voorzien. Binnen de gerechten is KEI teveel als een eenmalige ontwikkelopgave gezien - in plaats van als een start van een voortdurende digitaliserings- en automatiseringsontwikkeling - waarin alle functionaliteit direct gerealiseerd moet worden. De behoefte aan functionaliteit nam daardoor steeds verder toe en ging veel verder dan de zogenaamde must haves.

Ten aanzien van het risicomanagement heeft de review commissie geconstateerd dat de inventarisatie van risico's meer dan op orde is; alle denkbare risico's zijn in beeld gebracht. Het risicomanagement is volgens de review commissie echter niet op het vereiste niveau. Een constatering is bijvoorbeeld dat de besluitvorming naar aanleiding van de risico-inventarisatie te lang op zich heeft laten wachten. De Raad ziet daarvoor de volgende oorzaken:

- tussen business en IT-organisatie bestond geen gezamenlijk beeld van de urgentie en business en IT zijn er niet in geslaagd voldoende prioriteit te geven aan de opvolging van de gesignaleerde risico's in verband met de dominante druk om de functionaliteit op tijd de realiseren;
- de besturing van de Rechtspraak - zoals ingericht in de Wet op de rechterlijke organisatie - is ingewikkeld en steunt in hoge mate op inspraak, overleg en consensus, waarbij verticale en horizontale sturing door elkaar lopen en heldere hiërarchische beslissingsbevoegdheden bepaald niet vanzelfsprekend zijn. De Raad herkent in het algemeen het door de review commissie geschetste beeld.

De Raad realiseert zich volledig dat het digitaliseringsprogramma onder zijn verantwoordelijkheid is uitgevoerd en trekt daaruit de nodige lessen. Ondanks ons bewustzijn dat het zeer risicovol is te starten met digitaliseren van werkprocessen, is het ons niet gelukt vóórafte voldoen aan de daarvoor vereiste harmonisering van werkprocessen én vereenvoudiging van die processen, waar nodig met behulp van wetgeving. Verder is de Raad zich ervan bewust dat hij nog meer en actief bij bestuurders en gebruikers over het voetlicht had moeten laten brengen dat de stap naar digitalisering voor hen gepaard zou gaan met een periode van ongemakken, gewenning en minder maatwerk binnen de werkprocessen. Ook een belangrijke les is dat, als de IT-organisatie nog niet rijp is om binnen strakke kaders aangestuurd het werk agile uit te voeren, nog niet gestart moet worden met complexe digitalisering.

Daarbij tekent de Raad aan dat de gerechtsbesturen zich op punten minder herkennen in het rapport en dan met name op het punt van het eigenaarschap. Mogelijk speelt daarbij een rol dat de gerechtsbesturen niet voldoende in de gelegenheid zijn gesteld via interviews een bijdrage te leveren aan het onderzoek van de review commissie.

De belangrijkste aanbevelingen van de review commissie zijn:

a. Zorg voor betere besluitvorming (emancipatie van dialoog en decisiegerichtheid). Dat vraagt om een cultuur- en systeemdoorbraak, waarin de Raad met zakelijke doorzettingsmacht in een goede dialoog de toegekende positie krijgt om toekomstgerichte beslissingen te nemen
b. Zorg voor een betere IT-business-alignment. Dat vraagt om een andere cultuur van vertrouwen en samenwerken aan een gemeenschappelijk doel. Dat vraagt om meer besef van eigenaarschap aan de kant van de gerechten en de bereidheid ook ongemakkelijke stappen te zetten. Het vraagt verder om een urgentieprogramma richting volwassenheid van business en IT en om duidelijke en afgebakende taken, rollen en verantwoordelijkheden voor Raad, gerechtsbesturen, gerechten en ITorganisatie.
c. Zorg voor een heldere governance met duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
d. Bepaal opnieuw samen de te bereiken doelen, resultaten en prioriteiten en 'klik' alle stakeholders daarop vast.
e. Maak een IT-urgentieprogramma waarbij de belangrijkste knelpunten worden aangepakt.

Maatregelen digitalisering

In de zevende voortgangsrapportage heeft de Raad al een aantal maatregelen voor de beheersing van de digitalisering van de Rechtspraak aangekondigd. Sinds het opstellen van de voortgangsrapportage zijn de maatregelen verder vormgegeven en aangevuld, mede n.a.v. de aanbevelingen van voornoemde review commissie. Hieronder worden deze maatregelen benoemd. De maatregelen richten zich met name op de digitalisering van de bestuurs- en civielrechtelijke procedure. Op het terrein van toezicht is digitalisering al verder gevorderd; daar gaat het met name om doorontwikkeling en verdere innovaties.

1. Lager ambitieniveau

Een ingrijpende maatregel is het terugbrengen van de ambities. De digitalisering gaat zich focussen op de digitale toegankelijkheid van rechtspraak voor rechtzoekenden en professionals. De prioriteit ligt bij het realiseren van papierloos werken in de procesvoering. Ook externe partijen als advocatuur en andere instanties kunnen digitaal - zonder papier - met de Rechtspraak communiceren.

Door de focus te verleggen van de procesgerichte aanpak naar een informatiegerichte aanpak kan sneller functionaliteit worden gerealiseerd. De nadruk ligt dan niet meer op het uitwerken van de processen maar op het zorgen dat gegevens digitaal beschikbaar zijn. Deze maatregel maakt de implementatie beheersbaarder omdat het aansluit bij het volwassenheidsniveau van de Informatievoorzieningsorganisatie van de Rechtspraak en het recht doet aan de bestaande verschillen tussen de gerechten. Een vanzelfsprekend uitgangspunt bij deze maatregel is dat voldaan blijft worden aan de wetgeving die aan de basis ligt van de digitalisering.

De andere oorspronkelijk geformuleerde doelen raken niet uit zicht, maar worden volledig buiten de digitalisering belegd. Een voorbeeld daarvan is het verkorten van de

doorlooptijden, dat een speerpunt van de Rechtspraak blijft waaraan via andere mogelijkheden dan digitalisering gewerkt blijft worden. Activiteiten die niet meer goed passen binnen de ambitie om te vereenvoudigen, zoals eKanton, worden direct beëindigd. De gevolgen van deze maatregel voor externe gebruikers die nu al in bestuursrechtelijke of civiel rechtelijke zaken digitaal werken worden nader onderzocht en uitgewerkt. De Rechtspraak voert hierover nauw overleg met ketenprocespartijen, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten.

De indruk zou kunnen ontstaan dat de ambitiemaatregel er voor zorgt dat vereenvoudiging en harmoniseren van werkprocessen niet meer aan de orde is. Dat is voor de eerste stap wel het geval maar voor vervolgstappen niet. Ook deze maatregel zal veel van het aanpassingsvermogen van de professionals in het primaire proces vergen. En bij verdere doorontwikkeling en optimalisatie zal vereenvoudig en harmonisatie van processen noodzakelijk zijn. Er zullen vooraf duidelijke keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot wie de 'proceseigenaar' is en wie daarmee beslissingsbevoegd is, indien over noodzakelijke harmonisatie en/of vereenvoudiging binnen de gerechten geen overeenstemming kan worden bereikt, of een enkel gerecht zich niet wil conformeren.

2. Vereenvoudigen besturing

De besturing van het digitaliseringsproces wordt vereenvoudigd en rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het digitaliseringsproces worden verduidelijkt. Dit wordt onder andere bereikt door het digitaliseringsprogramma als zodanig te beëindigen en de afzonderlijke projecten onder te brengen in de Informatievoorzieningsorganisatie. De focus komt te liggen op kleine stappen en kleine projecten. Daarmee is niet langer sprake van een programmastructuur en zijn de werkzaamheden beter geborgd, is de aansturing vereenvoudigd en zijn taken en verantwoordelijkheden formeel en structureel duidelijk belegd.

De digitalisering wordt ook op orde gebracht door onder andere de gesignaleerde knelpunten nader te inventariseren en aan te pakken en vervolgens met de verschillende interne en externe belanghebbenden goed te kijken wat in kleine stappen realiseerbaar is en hoe die stappen moeten worden ingericht, waarbij wordt gefocust op die stappen die de hoogste waarde hebben voor rechtzoekenden, ketenprocespartijen en interne gebruikers. Er gaat gewerkt worden met een heldere planning en duidelijke mijlpalen, die als het ware een parelsnoer van series van kleine successen en verbeteringen gaan vormen.

3. Versterken architectuwfunctie

In de tot voor kort gehanteerde werkwijze zijn architecten inhoudelijk onvoldoende sturend. Er gaat consistent en strak gestuurd of ontwikkeld worden op één uitgewerkte architectuur waarin business, informatie, applicatie en technologie in samenhang zijn vastgelegd en worden bijgehouden. De governance op architectuur wordt expliciet uitgewerkt met als resultaat dat er samenhang is in het werk van architecten in verschillende disciplines. De architecten worden binnen de informatievoorzieningsorganisatie duidelijk gepositioneerd. Ze krijgen het mandaat sturend op te treden en op die wijze te borgen dat geleverde oplossingen binnen de gestelde architectuurkaders vallen. De versterking van de competenties van architecten wordt gerealiseerd via opleiding, coaching en werving. Resultaat van deze maatregel is

dat voorafgaand aan elk realisatietraject duidelijk is binnen welke architectuurkaders de oplossing wordt gerealiseerd.

4. Flexibiliseren technologietoepassing

De technologiestrategie wordt grondig herzien. De ingezette en gerealiseerde architectuur en technologie is complex en weinig flexibel Ook is de onderhoudbaarheid, schaalbaarheid en betrouwbaarheid daarvan laag. Daarbij is door een leverancier aangekondigd dat een aantal van de door de Rechtspraak gebruikte producten aan het einde van hun levenscyclus zijn. Er wordt nog wel onderhoud op gepleegd door de leverancier, maar er vindt geen doorontwikkeling meer plaats. De Rechtspraak wil toewerken naar een flexibele architectuur, die het mogelijk maakt standaardoplossingen uit de markt in te zetten voor het leveren van functionaliteit. In het kader van de reset zal de Raad in de komende weken een besluit moeten nemen over verdere uitrol van civiel-handelsvorderingen. Voor die beslissing is met name van belang of de mogelijkheden van bepaalde gebruikte producten in combinatie met de aankondigde 'end of life' van die producten een voldoende stabiele en robuuste landelijke uitrol van deze release mogelijk en verantwoord maken.

5. Doelarchitectuurfocust op digitale toegankelijkheid

Digitale toegankelijkheid van rechtspraak stelt eisen aan de ondersteunende technologie en vraagt een specifieke doelarchitectuur, dat wil zeggen een architectuur van de gewenste eindsituatie. Er wordt een coherent ontwerp gemaakt van deze doelarchitectuur, waarin een oplossing geschetst wordt voor de problemen van de huidige technologie en ondersteuning, die belangrijke omissies in zich hebben ten aanzien van beschikbaarheid, schaalbaarheid en onderhoudbaarheid.

6. Beheersing softwareontwikkeling

Het voortbrengingsproces van softwareontwikkeling wordt gestandaardiseerd. Daarmee is het niet meer mogelijk om binnen elk project een eigen proces van softwareontwikkeling in te richten. Hierdoor worden fouten in de softwareontwikkeling voorkomen en verlopen voortbrengingsprocessen efficiënter. Daarbij wordt ook de beheersing van de softwareontwikkeling verbeterd door een betere aansturing en een betere inzet van beheersinstrumenten als risicomanagement, voortgangsbewaking en kwaliteitsborging.

7. Competentiemanagement toespitsen op digitale toegankelijkheid

De in de informatievoorzieningsorganisatie aanwezige competenties worden in lijn gebracht met de competenties die nodig zijn voor de realisatie van de ambitie digitale toegankelijkheid, door bijvoorbeeld gerichte opleidingen, training on-the-job en de uitbesteding van taken.

Voor zover niet al hier benoemd, worden alle overige maatregelen genomen die in de zevende verantwoordingsrapportage al zijn beschreven. Alle maatregelen bij elkaar worden beschreven in een overkoepelend plan. Voor de daaruit voortvloeiende nieuwe projectplannen vraagt de Raad een toets aan ter uitvoering door het Bureau ICT-toetsing (BIT). Op het advies dat de Raad daarop van het BIT ontvangt schrijft de Raad een beleidsreactie. De Raad biedt vervolgens zijn beleidsreactie en het advies aan u aan en

vervolgens kunt u, al dan niet voorzien van een inhoudelijke reactie van uw hand, de Tweede Kamer hierover informeren.

Aandacht voor sofi controls

De Raad realiseert zich dat het succes van de reset voor een belangrijk deel ook afuangt van het gedrag en de attitude van de mensen in de Rechtspraak; de cultuur in de Rechtspraak. Deze vinden hun basis in het domein van de soft controls. Belangrijke aspecten daarvan zijn: intermenselijke relaties, vertrouwen in elkaar, elkaar willen helpen, de motivatie en de wil tot samenwerking, eigenaarschap, geloof in en commitment aan doelstellingen, leergedrag en creativiteit, autonomie, invloed, tone-at-the-top, integriteit, trots, ethiek en openheid.

Digitaliseren vraagt om andere en nieuwe competenties van bestuurders en medewerkers, waarop zij zorgvuldig moeten worden voorbereid. Van bestuurders, maar ook rechters en andere medewerkers worden eigenaarschap van en verbintenis aan de digitalisering verwacht. Er bestaat nu een zekere mentale kloof tussen de business en de IT-organisatie; er bestaat lang niet altijd voldoende wil tot samenwerken en het samen vinden van gedragen oplossingen voor issues die doorgaans eigen zijn aan digitalisering. Soms leidt focus op het eigen werk tot een gebrek aan inzicht dat digitalisering niet mogelijk is zonder nauwe samenwerking tussen de professionals van het recht en de professionals van de IT. De mentale kloof dient te worden overbrugd, want de digitalisering brengt hoe dan ook verandering in de werkprocessen. Die overbrugging zal gevonden worden, als Raad en gerechtsbestuurders eerst waar mogelijk proactief anticiperen op vragen, zorgen en onzekerheden van medewerkers en daarbij ruimte bieden voor reflectie en voortschrijdende inzichten en vervolgens volledige verantwoordelijkheid aanvaarden voor de gekozen weg, de positieve en negatieve consequenties aanvaarden en in hun organisatie het doorzetten van besluiten en afspraken voor hun rekening nemen.

Inzicht in de soft controls heeft een verklarende werking over attitude en gedrag en heeft een voorspellende waarde voor de resultaten die met de reset worden behaald. Dit vraagt om effectief leiderschap en daarmee om versterking van het verandermanagement met monitoring en besturing van het verandervermogen én veranderbereidheid. Om de 'zachte' kant van de reset goed uit te kunnen voeren en het domein van de soft controls beter te beheersen, wordt ter ondersteuning van de Raad en de gerechten de vereiste veranderkennis en -kunde binnen de organisatie gebracht.

Extern toezicht

Om in control te blijven en blinde vlekken te voorkomen blijft de Raad reviews uitvoeren op uitvoering van de digitalisering en de uitvoering van de te nemen maatregelen. Hiertoe richt de Raad een externe review board in als onafhankelijk toezichtsorgaan op de digitalisering van de Rechtspraak. De board richt zich op zowel de uitvoering van de digitalisering als op de uitvoering van de afspraken die worden gemaakt op het gebied van samenwerken en soft controls. De board voert voor een periode van 4 jaar zijn taken uit, met de mogelijkheid de periode te verlengen.

Vervolg reorganisatie

In 2018 en 2019 worden er binnen de rechtsgebieden civiel en bestuur minder releases geïmplementeerd dan aanvankelijk gepland. Dit betekent dat er in ieder geval voorlopig binnen deze rechtsgebieden minder werk zal vervallen dan was ingeschat en dat de periode waarbinnen dit verval van werk optreedt langer wordt. Dit speelt weliswaar niet bij straf en toezicht, maar het heeft toch gevolgen voor de wijze waarop de effecten van de reorganisatie optreden. Tegelijk heeft ook de focus op digitale toegankelijkheid toch gevolgen voor het verval van werk. Voor medewerkers in de administratieve functies is het te betreuren dat de reset een langere periode van onzekerheid over hun dienstverband met zich brengt.

Net als de Raad, neemt u als uitgangspunt dat de digitalisering van de Rechtspraak een onontkoombare ontwikkeling is, die maatschappelijk zeer gewenst is' De digitalisering van de Rechtspraak heeft, ook met de focus op digitale toegankelijkheid, tot gevolg dat administratief werk dat gekoppeld is aan gegevensverwerking en -behandeling vaak niet meer benodigd is binnen de Rechtspraak, vanwege het feit dat deze gegevens veelal al door ketenprocespartijen of rechtzoekenden worden ingevoerd. Administratieve functies op het gebied van gegevensverwerking en -behandeling van het niveau schaal 4 en schaal 5[4] vervallen hierdoor in hun geheel. Van de administratieve functies op het gebied van gegevensverwerking en -behandeling van niveau schaal 6 en 7 is in de toekomst een ruim deel niet meer benodigd.

De totaal te behalen reductie van functies, destijds gesteld op 49% van de administratieve functies bij rechtbanken, respectievelijk 35% bij gerechtshoven, is opnieuw bezien. Uit analyse blijkt dat het reductiepercentage op basis van digitalisering uiteindelijk na voltooiing van het digitaal ontsluiten van de Rechtspraak uitkomt op maximaal 40% voor rechtbanken. Voor de hoven levert de vergelijkbare analyse een reductiepercentage van maximaal 30% op. Dit is dus het percentage waarvan verwacht wordt dat het uiteindelijk op de langere termijn gerealiseerd kan worden na volledige afronding van de digitalisering. Het betreft nog steeds 'maximum' percentages die gaandeweg worden herijkt naar aanleiding van de meest recente planningen, inzichten en praktijksimulaties.

Binnen de reorganisatie blijven de landelijke afspraken omtrent de wijze van handelen met betrekking tot VWNW[5]-kandidaten van kracht. Dat wil zeggen dat gerechten geschikte VWNW-kandidaten van andere gerechten plaatsen op eventuele vacatures. Vooralsnog is een looptijd van de reorganisatie afgesproken tot en met 31 december 2020. Het is mogelijk om deze termijn op landelijk niveau te verlengen in overleg met de medezeggenschap (Centrale Ondernemingsraad Rechtspraak en bonden).

Financiële consequenties van de maatregelen

De keuze om te focussen op digitale toegankelijkheid voor rechtszoekenden en professionals heeft uiteraard ook effect op de te verwachten interne besparingen. Ongeveer een vijfde van de in 2014 beoogde personele besparingen was gebaseerd op automatisering (naast digitalisering); deze baten kunnen binnen de bijgestelde ambities niet worden gerealiseerd. De batenprognose voor de lange termijn, op basis waarvan de

[4] Schalen conform Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984
[5] Van werk naar werk kandidaten

reorganisatie tot nu toe is ingericht, is derhalve naar beneden bijgesteld van 49% naar 40% van de administratieve functies. Op de batenprognose voor 2018 en 2019 heeft de keuze om eerst te digitaliseren nauwelijks effect, daar de baten in deze jaren grotendeels voortkomen uit releases van IT-systemen die al (grotendeels) inclusief automatisering ontwikkeld zijn. Het later realiseren van de releases die gepland stonden voor 2018 en 2019 heeft uiteraard wel invloed gehad op de batenprognose voor 2018 en 2019. De verwachte baten op basis van de huidige releaseplanning bedragen ongeveer € 7 mln. voor 2018 en € 12 mln. voor 2019. De temporisering alsmede de bijstelling van ambities op het vlak van automatisering hebben effect op de ultimo 2016 gevormde reorganisatievoorziening. Door de temporisering zal er naar verwachting sprake zijn van een hoger natuurlijk verloop en de bijstelling van de ambities (en de daarmee samenhangende lagere personeelsreductie) zal leiden tot een lagere (gedwongen) uitstroom. Wat de exacte gevolgen zijn voor de omvang van de reorganisatievoorziening wordt in de loop van 2018 duidelijk. Daar waar de focus van de digitalisering op digitale toegankelijkheid zorgt voor een bijstelling van de interne baten, heeft deze geen invloed op de uiteindelijk beoogde structurele maatschappelijke baten (ca.€ 270 mln. per jaar), bestaande uit een efficiënter gebruik van kapitaal, kostenbesparing bij ketenprocespartijen en tijdsbesparing bij burgers.

Naar een succesvolle reset

De review commissie heeft de Raad er in haar toelichting op het rapport op gewezen dat in de praktijk succesvolle ICT-veranderprogramma's een gemeenschappelijke hoofdstructuur hebben, bestaande uit twee pijlers met een overkoepelend algemeen management met beslissingsbevoegdheid. De ene pijler betreft het primaire proces, waarbinnen medewerkers, managers en bestuurders er voor zorgen dat werkprocessen worden verbeterd, vereenvoudigd en geharmoniseerd zodanig dat deze goed gedigitaliseerd kunnen worden. De andere pijler moet er voor zorgen dat de nieuwe werkprocessen gedigitaliseerd worden. Het overkoepelend algemeen management heeft mandaat om snel, krachtige en gedragen beslissingen te kunnen nemen op momenten dat de spelers in de twee pijlers er samen niet uit komen. Een dergelijke structuur, die veelal aan de basis ligt van succesvolle IT-verandertrajecten, ontbreekt op het gebied van het genoemde 'overkoepelend algemeen management' in de rechterlijke organisatie, met haar structuur van in beginsel zelfstandige gerechten en een Raad.

Een succesvolle reset van de digitalisering is naar het oordeel van de Raad alleen mogelijk als vooraf duidelijk is wie proceseigenaar is van de werkprocessen en administratieve processen en daarmee beslissingsbevoegd is op het punt van de harmonisering en vereenvoudiging van die processen. Enerzijds is immers de les van KEI dat succesvolle digitalisering niet mogelijk is, als niet eerst de werkprocessen vergaand zijn geharmoniseerd en vereenvoudigd, maar anderzijds is niet goed denkbaar dat de digitalisering zou worden uitgesteld, omdat over harmonisering en vereenvoudiging geen consensus kan worden bereikt. Daarnaast is een succesvolle reset alleen met succes door te voeren als de IT-organisatie taakvolwassen is en goed hiërarchisch wordt aangestuurd. En dan moet niet in de laatste plaats de beslissingsbevoegdheid zijn ingeregeld die in het hiervoor genoemde voorbeeld·van succesvolle IT-trajecten in andere organisaties belegd is bij het algemeen management.

Op korte termijn gaat de Raad met de gerechtsbesturen en leden van de Landelijke Overleggen Vakinhoud (LOV's) over deze besturingskwesties in overleg. De Raad gaat ervan uit dat de met deze aanbevelingen gemoeide vraagstukken op zeer korte termijn tot een oplossing kunnen worden gebracht nu er binnen de Rechtspraak sprake is van een breed gevoelde urgentie op het digitaliseringsdossier.

Ten slotte

De Raad onderschrijft uw opvatting[6] dat de wettelijke positionering van de Raad een verantwoordelijkheid met zich brengt t.a.v. de materiële en ook financiële oplossingen voor de langere termijn. Het hoe en onder welke voorwaarden hieraan invulling te geven bespreekt de Raad graag verder met u. Hierbij betrekken wij de financieringssystematiek van de Rechtspraak en de wijze waarop het systeem wordt toegepast, omdat naar de mening van de Raad hier ook mede oorzaken en mogelijke oplossingen voor ontstane financiële tekorten liggen.

De Raad zal u nauwgezet over de voortgang informeren en zal ook een beroep op u doen om alsnog te komen tot de oorspronkelijk beoogde vereenvoudiging en harmonisering van wetgeving. De Raad gaat overigens graag naar aanleiding van deze brief met u in gesprek over de inhoud van de reset van digitalisering van de Rechtspraak en de wijze waarop u daarover geïnformeerd blijft. Over de uitkomsten van de dialoog met de gerechtsbestuurders en de leden van de LOV's over proceseigenaarschap en beslissingsbevoegdheid zal de Raad u voor het zomerreces informeren.

Hoogachtend,
mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

[6] Zie Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29279, nr. 405