Definitief

Rapport

Quick scan Review KEI

Review op risicobeheersing en basis succescondities voor grote ICT-trajecten

Review Board

5 april 2018

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
2. Hoofdconclusies 4
3. Bevindingen 6
4. Aanbevelingen 9
Bijlage 1: Opdracht onderzoek Beheersing KEI 11
Bijlage 2: Interviewlijst 14
Bijlage 3: Referentiekader 15
Bijlage 4: Cultuur 17
Bijlage 5: Duivelsvierkant 18
Bijlage 6: Uitwerkingsadviezen 19
Bijlage 7: Externe rapportages 21



1. Inleiding

Het voorliggend rapport beantwoordt het verzoek van de Raad voor de Rechtspraak verwoord in de opdrachtbrief d.d. 22 februari 2018 betreffende een Quick Scan Review.

De Raad voor de Rechtspraak heeft de wens om voorafgaand aan het Algemeen Overleg met de 2e kamer van 25 april 2018 (en de technische briefing van 19 april 2018) een extern expertoordeel te ontvangen op de risicobeheersing t.a.v. het KEI project. Daartoe is aan de binnen het JenV domein op meerdere plaatsen actieve Reviewboard gevraagd om een review uit te voeren.

Dit review is uitgevoerd door een klein deelteam van de volledige reviewboard. Het deelteam van drie personen heeft in een zeer korte periode een documentstudie uitgevoerd en interviews gehouden. De Raad voor de Rechtspraak heeft daarbij zowel de documentselectie als de lijst van de te interviewen personen aangereikt.

De reviewboard heeft de opdrachtgever verzocht om de vragen uit de opdracht aan te vullen met vragen over de basiscondities voor succesvolle publieke ICT-trajecten zoals de reviewboard die in haar referentiekader (waarin 150 jaar ervaring in het sturen op ICT-programma's is verwerkt) heeft opgenomen. De Raad voor de Rechtspraak heeft dit voorstel geaccordeerd waarop de reviewboard het referentiekader op maat van de rechtspraak heeft geherformuleerd.

Op grond van het daarmee ontstane toetskader zijn zowel de aangeboden documenten bestudeerd, als ook de interviews gehouden. Dit leidt vanuit de geconstateerde bevindingen, tot een 5-tal urgente verbeterpunten alsmede enkele uitwerkingsadviezen. De in de opdracht opgenomen vragen worden in de bevindingen en aanbevelingen geadresseerd.

Zowel de opdracht en het referentiekader treft u in de bijlagen bij dit rapport aan. Gegeven de constatering dat ook cultuur een belangrijk succesfactor vormt, is ook daarover een aparte bijlage opgenomen, alsmede over het zogenaamde duivelsvierkant van de vier belangrijkste sturingsdilemma's in programma's zoals KEI. Tot slot worden de uitwerkingsadviezen in bijlage 6 samengevat.

2. Hoofdconclusies

Onze hoofdconclusies baseren wij op de constatering dat KEI een groot business ICT-programma is, met een buitengewone complexiteit. In de documentenset (die slechts een selectie bevatte) van meer dan 5.000 pagina's, zijn alle tien recente onderzoeksrapporten (zie bijlage 7) opgenomen die aangeven hoe complex de uitvoering in de rechterlijke organisatie is. Het is een combinatie van een meerjarig programma, harmoniseren, standaardiseren en (onder architectuur en in een agile ontwikkelomgeving) digitaliseren van werkprocessen, in een organisatie die dat nog moet leren.

Als we met deze hoge complexiteit in gedachten kijken naar de bereikte resultaten, dan is daarvoor een oprecht compliment op zijn plaats. Een aantal langlopende puzzels in het proces en ICT-modernisering van de rechterlijke macht zijn tot oplossingen gebracht waardoor substantiële verbeteringen zijn bereikt. Zo noemen wij:

- Toezicht; 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% en groeit door. Bij curatele en bewind is eind 2017 een landelijk systeem uitgerold, waarbij bewindvoerders digitaal kunnen communiceren met de rechtbank vanaf het moment na de ondertekening tot en met het indienen van de jaarlijkse verantwoording over het gevoerde bewind.
- Bestuursrechtspraak; In 2017 is digitaal procederen in het gehele land verplicht gesteld in asiel- en bewaringszaken. De overgang is zonder wezenlijke problemen verlopen.
- Strafrecht; Sinds 2014 worden ongeveer 95% van alle politierechtzaken en nagenoeg 100% van de kantonrechterzaken digitaal aangebracht. In 2016 is een start gemaakt met het digitaal aanbrengen van zaken voor de meervoudige kamer. In dat jaar is een pilot in drie rechtbanken om met behulp van een nieuwe module meervoudige zaken te behandelen succesvol afgerond. In de loop van 2017 is het werken met deze module ook bij andere rechtbanken op bescheiden schaal gestart.
- Civiele rechtspraak; Daarnaast is een start gemaakt met de volledige digitalisering van handelsvorderingen middels een pilot in Gelderland en Midden Nederland. Deze is nog volop in ontwikkeling.

Ook achten wij het feit dat alle betrokkenen (inclusief de stakeholders zoals deurwaarders, advocaten en ketenpartners) zich aan het begin van KEI ingespannen hebben om de succescondities en inspanningen die nodig waren samen te benoemen en in te regelen een positief element. Ondanks dat dit naar onze waarneming niet in voldoende mate is gelukt vormt die aanwezige basisbereidheid een belangrijk fundament.

Naast deze bereikte resultaten is er ook aanleiding voor zorg. Wij hebben moeten vaststellen dat al vanaf de start van het programma een aantal basiscondities (zie ons referentiekader) voor een dergelijk grootschalig programma niet voldoende zijn ingevuld c.q. bewaakt, waardoor tijdens de looptijd ongewenste complicaties en tegenslagen zijn ontstaan. De daarop uitgevoerde corrigerende acties hebben naar ons inzicht de afgelopen jaren te weinig effect gesorteerd. Daarmee staat het programma op dit moment ernstig uit balans en zijn directe ingrepen in de vorm van een reset alsnog nodig.



Kernbegrippen in de daarbij door ons voorgestane verbetering zijn:
- Leiderschap;
- Eigenaarschap;
- Stuurkracht;
- Doorzettingsmacht

Dit vraagt van de 3 geledingen (Gerechten – Raad – ICT-organisatie) een hernieuwde investeringsbereidheid in samenwerking en samenhang.

De 5 verbeterpunten zijn:
1. Besliskracht t.a.v. risicomanagement
2. Ambitie en stakeholder management
3. Architectuur management
4. Governance
5. Taakvolwassenheid en cultuur



3. Bevindingen

Ten aanzien van de basisvragen uit de opdracht stellen wij vast dat het risicomanagement in zijn totaliteit niet op het vereiste niveau ligt. Uit de aangeboden documentatie blijkt dat de inventarisatie van de risico's meer dan op orde is. De besluitvorming naar aanleiding van deze risico-inventarisatie, laat echter te lang op zich wachten.

Dit komt met name omdat de cultuur in de rechterlijke organisatie (zie later meer) niet voldoende decisie gericht is. Ook is meer collectiviteit nodig in ambitie, in onderlinge taken, rollen en verantwoordelijkheden en vooral in eigenaarschap. Dit vraagt een nieuwe verhouding tussen de Raad voor de Rechtspraak, de gerechten en de ICT-organisatie.

Van de volgende basiscondities uit ons referentiekader constateerden wij dat ze bij aanvang van het programma eveneens onder de wenselijke maat zijn ingevuld:

- Ambitieniveau; Het ambitieniveau was bij aanvang van het programma onderschat en te complex. Daardoor zijn de stakeholders (waaronder gerechtsbesturen, maar ook ketenpartners zoals leden van de advocatuur en het departement) niet voldoende aan de gevolgen van de programmakeuzes verbonden. Hierdoor zijn gedurende het programma voortdurende scope-discussies en scope-wijzigingen ontstaan.
  De werkprocessen waren bij aanvang van het programma niet geharmoniseerd (en waar mogelijk vereenvoudigd) en gestandaardiseerd. Er werd te veel verwacht van aangepaste wetgeving die eenvoudiger en te digitaliseren processen mogelijk zou moeten maken. Uiteindelijk heeft de wetgeving de processen niet tijdig kunnen vereenvoudigen. Bij aanvang van het programma is niet in kaart gebracht wat het uitblijven van de vereenvoudiging voor consequenties heeft. Hierdoor is de harmonisatie van werkprocessen binnen het programma niet voldoende tot stand gekomen.

- Governance; De governance is 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 ICT-organisatie. Er is een governance structuur ontstaan met ten minste vier managementlagen zonder duidelijke mandaten. Daarnaast speelt dit vraagstuk ook binnen het geheel van de ICT-organisatie maar daarop is thans middels het herijkingsprogramma een goede verbeteraanpak geformuleerd. Dit alles heeft mede geleid tot onduidelijkheden en verwarring m.b.t. de vraag wie waarover beslist. Deze governance zal strak georganiseerd moeten worden, waarbij glashelder is wie waarvoor verantwoordelijk is, maar dan ook de bijbehorende bevoegdheden heeft.
  Het aantal personen dat op de een of andere manier meestuurt is in het programma te groot. De managementsturing die hierbij is ontstaan, is te veel gefocust op leren en ontwikkelen en te weinig op beheersen. De rol van het departement is daarbij gedurende het programma stilzwijgend gemigreerd van een meedragende stakeholder met als taak om draagvlak voor de digitalisering van de rechtspraak te creëren, naar een meer afstandelijke en op de bedrijfsvoering toezichthoudende partner.
  De rol van het departement is daarbij bij de beëindiging van het wetgevingsprogramma gemigreerd van een samenwerkende stakeholder naar een



meer op de bedrijfsvoering gerichte partner. Wij adviseren om weer terug te migreren naar een actievere rol die helpt het draagvlak voor de digitalisering te bevorderen.

- Architectuur; In algemene zin onderscheid men 4 vormen van architectuur: 1. technische infrastructuur architectuur; 2. applicatie architectuur; 3. proces architectuur; en 4. data architectuur. Binnen het programma zijn voor deze verschillende vormen van architectuur onvoldoende kaders opgesteld en is de bewaking van de architectuur niet in voldoende mate vormgegeven. Hierdoor kunnen makkelijk ontsporingen ontstaan, zoals die inmiddels ook door Deloitte zijn geconstateerd.

- Taakvolwassenheid organisatie; Blijkens het grote aantal externe rapporten is gepoogd om de driehoek Raad voor de Rechtspraak, gerechtsbesturen en IT op een hoger volwassenheidsniveau te brengen. Het niveau van taakvolwassenheid is thans namelijk niet voldoende om een dergelijk complex programma te runnen. Daarbij moest de IT- organisatie zich ontwikkelen van een beheer- naar een ontwikkelorganisatie. Ook bij de gerechten moet het volwassenheidsniveau zich verder door ontwikkelen naar een bewust eigenaarschap op procesverbetering en modernisering.
  Zeker daar waar het gaat om Agile werken stelt dit hoge eisen aan eigenaarschap, leiderschap en taak volwassenheid van de uitvoerende professionals.

Dit heeft geleid tot de onderstaande onbalans:

- Door een achterblijvend proactief eigenaarschap bij de Gerechten is onder invloed van de toenemende complexiteit het programma verder naar het IT-domein verschoven. De daarmee samenhangende risico's worden wel gezien en benoemd, echter door de grote druk om nieuwe releases tijdig op te leveren niet van krachtige beslissingen voorzien. Hiermee wordt ook gezegd, dat de rechterlijke organisatie de focus en druk op het oorspronkelijke doel, namelijk vereenvoudigen van de primaire processen, niet voldoende heeft weten vast te houden.
- Door een verschuiving naar de IT, is de doelrealisatie verder uit beeld verdwenen. Dat valt tevens op bij de externe onderzoeken, waar met name wordt gefocust op de risico's en niet wordt gekeken of de oorspronkelijke doelen ook kunnen worden gerealiseerd.
- Vanuit de Gerechten wordt het programma als een eenmalige ontwikkelopgave gezien, waarin alle functionaliteiten direct gerealiseerd moeten worden. Hierdoor is de behoefte aan functionaliteit bij de Gerechten gedurende het programma toegenomen en ver boven het niveau van 'must haves' uit gestegen. Binnen het programma is het niet mogelijk gebleken om hier effectieve tegendruk op te zetten, waardoor te grote en te complexe systemen gebouwd werden.
- Er is niet in kaart gebracht wat voor agile ontwikkelen en werken nodig is. Naast enkele harde voorwaarden zoals een voldoende volwassenheidsniveau, is dat tevens acceptatie van leiderschap, onderling vertrouwen, de wil tot samenwerking en commitment. Dit gekoppeld aan de eerdergenoemde ingewikkelde governance en niet gestroomlijnde besluitvormingsprocessen, leidt tot problemen bij agile ontwikkelen. Daar is momenteel niet in voorzien (zie onze eerdere opmerkingen). Op dit punt wordt ook verwezen naar het zogenoemde "duivelsvierkant" van spanningsvelden in ICT-programma's (zie daarvoor bijlage 5)
- Er is binnen het programma weinig aandacht voor informatiebeveiliging en privacy. Dit zijn echter basisvoorwaarden die een plek in het programma verdienen.



Binnen de organisatie is veel tijd en aandacht besteed aan de besluitvorming. De cultuur van de rechterlijke organisatie, waarbij beslissingen (soms zeer gedetailleerd) worden genomen maar in mindere mate op de uitvoering van deze beslissingen wordt toegezien, heeft er mede toe geleid dat deze besluitvorming niet voldoende effectiviteit heeft gehad.

In bijlage 4 wordt de cultuur bij de Rechtspraak nader beschouwd.



4. Aanbevelingen

Op grond daarvan bevelen wij de volgende correctieve acties met urgentie aan:

- Eerst en vooral moet de besluitvorming beter (emancipeer dialoog en decisie gerichtheid). Dit vraagt een cultuur en systeem doorbraak waarin de Raad met zakelijke doorzettingsmacht in een goede dialoog de toegekende positie krijgt om toekomstgerichte beslissingen te nemen. Deze aanpak dient via één of meerdere werkconferenties overeen gekomen te worden. Dit belangrijke punt is ook ons hoofdantwoord op de vraag uit uw opdracht. Wij achten daarbij een nadere concretisering middels een uitwerkingsadvies gewenst.
- Zorg voor een betere ICT – business alignment. Business en ICT moeten beiden meer in samenhang leren presteren en ontwikkelen. Dit vraagt:
    - Een andere cultuur gericht op vertrouwen en samenwerking aan een gemeenschappelijk doel;
    - Meer en beter besef van het eigenaarschap aan de kant van de gerechten en de bereidheid om daarvoor ook ongemakkelijke stappen te willen zetten;
    - Een versneld en gestuurd ontwikkelproces om zowel business als ICT op het vereiste volwassenheid niveau te brengen.
    - Een urgentieprogramma m.b.t. verbetering van de ICT.
    - Duidelijke en afgebakende taken, rollen en verantwoordelijkheden voor:
        - De Raad voor de Rechtspraak
        - De presidenten
        - De gerechten
        - De ICT-organisatie

  Wij geven u in overweging om voor dit ontwikkeltraject inclusief de cultuuromslag ook een nader extern uitwerkingsvoorstel te laten ontwikkelen. Dit is nodig omdat met name van de kant van de rechterlijke organisatie los gekomen moet worden van de professionele cultuur van:
    - Afstandelijke onafhankelijkheid;
    - Besluitvorming op basis van volledige informatie;
    - Geen risicodragende rol naar de toekomst.
- Zorg voor een heldere governance met duidelijk gedefinieerde verantwoordelijkheden en daarbij behorende bevoegdheden. Breng opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap op het vereiste professionele niveau en in balans met elkaar. (Dit is t.a.v. de gerechten onzes inziens te laat en niet volledig gebeurd). In de sturing dient aandacht te zijn voor de cultuur van volledigheid bij de rechtspraak (waarbij soms het beste niet goed genoeg is). Deze cultuur laat vereenvoudiging niet eenvoudig toe.
- Bepaal opnieuw samen de te bereiken doelen, resultaten en prioriteiten en ‘klik’ alle stakeholders daarop vast.
- Investeer in externe deskundigheid voor opdrachtgever en opdrachtnemer, zodat het voor een dergelijk programma vereiste maturity niveau voor IT-organisatie en eigenaren wordt bereikt. Investeer daarbij gericht in opleiding en training.
- Vereenvoudig, in samenwerking met het departement, het proces civiel.
- Maak een IT-urgentieprogramma waarbij de belangrijkste knelpunten (architectuur, performance, Oracle problematiek[1]) worden aangepakt.

[1] Voer ten aanzien van de Oracle problematiek nader onderzoek uit met Oracle leverancier en andere gebruikers.



- Voer met de verschillende stakeholders, zoals al is besloten, een reset van het programma uit; Hierbij moet goed worden bekeken welke ambitie voor de organisatie behapbaar en in kleine stappen realiseerbaar is en hoe die stappen worden ingericht. Focus daarbij op stappen met de hoogste business waarde, bijvoorbeeld eerst de kantonzaken en later de hoger beroepzaken enz.. Stel hiervoor een nieuw programma kader op dat als gedeeld perspectief functioneert, met een plateauplanning en duidelijke mijlpalen (als het ware een parelsnoer van continue verbetering in de vorm van series-van-kleine-successen). Hou ondertussen de veranderkundige motivatie/ bereidheid wel vast door niet koud alles te bevriezen. Vraag ook op dit punt een uitwerkingsadvies.
- Deze verdere aanpak kent als kern het sturen op coalities van “believers” die bereid zijn om in te tekenen op concrete resultaten uit het grote programma, waarbij er voldoende coalities moeten ontstaan om zowel de binnen- als de buitenwereld te overtuigen. Wij achten deze systematiek voor de raad passender dan de business case benadering. Vraag ook op dit punt een uitwerkingsadvies waarin de methoden en technieken van deze parelsnoer aanpak ook worden uitgeschreven.
- De door ons bepleitte geherformuleerde rol van het departement moet helpen om binnen haar stelselverantwoordelijkheid hier ook proactief op te stimuleren.
- Voorzie binnen het programma de borging van de architectuurfunctie, waarbij een fulltime lead architect de architectuurkaders voortdurend bewaakt.
- Zorg daarbij voor een continue externe kwaliteitsborging.

Tijdens de documentstudies en interviews bleek ons dat er naar aanleiding van de herijking een herstelprogramma in de maak is. Dit programma steunt op gerichte interventies die met name goed anticiperen op de ICT gerichte verbetersuggesties uit onze aanbevelingen.

Wij geven dan ook in overweging om, met name onze aanbevelingen over verbeteringen in de driehoek Gerechten – Raad – ICT-organisatie hieraan toe te voegen en het geheel in samenhang verder ter hand te nemen. Een uitwerkingsadvies zou ook op dit punt overwogen kunnen worden.

Bijlage 1: Opdrachtonderzoek Beheersing KEI

Inleiding

In januari is de Voortgangsrapportage Programma Kwaliteit en Innovatie aan de minister voor Rechtsbescherming gestuurd die deze vervolgens aan de TK heeft doorgestuurd met zijn commentaar. Het programma KEI heeft beoogde resultaten opgeleverd, maar er is daarbij vertraging ontstaan. Mede daardoor zijn de meerjarige kosten van KEI sterk gestegen. Daarbij zijn er recentelijk onderzoeken ter beschikking gekomen waaruit IT-risico's blijken ten aanzien van het ontwikkelde platform voor civiel en bestuur. In de voortgangsrapportage staan de maatregelen die zijn en worden getroffen om de beheersing van de digitalisering van de rechtspraak te verbeteren.

Aan de orde is nu of de beheersing van de digitalisering van de rechtspraak, zoals deze de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd, adequaat was ingericht en of de maatregelen die in de Voortgangsrapportage zijn geschetst doeltreffend zijn om de control verder te verbeteren.

Onderzoeksvragen

1. Zijn de omvang en complexiteit van de door KEI geleverde en nog te leveren functionaliteit veranderd in de afgelopen jaren? De in ogenschouw te nemen periode is de periode van 2015 tot heden, waarbij het beginpunt de herijkte business case KEI van december 2014 is. Het gaat hierbij om de door de wetgeving bepaalde procedures, de uitwerking daarvan in werkprocessen, de aansluiting op de werkprocessen van ketenpartijen zoals de advocatuur en de bijbehorende informatieproducten ten behoeve van de gerechten en de ketenpartijen.

   Antwoord: De complexiteit van het programma is bij aanvang onderschat. De werkprocessen waren bij aanvang van het programma niet geharmoniseerd en er werd te veel verwacht van aangepaste wetgeving die eenvoudiger en te digitaliseren processen mogelijk zou moeten maken. Uiteindelijk heeft de wetgeving de processen niet tijdig kunnen vereenvoudigen. Daarbij zijn gedurende het programma scope-discussies en scope-wijzigingen ontstaan. Uiteindelijk is de behoefte aan functionaliteit ver boven het niveau van 'must haves' uit gestegen.

2. Heeft in deze periode de Raad voor de rechtspraak de beheersing van KEI op voldoende niveau ingericht en daaraan adequaat uitvoering gegeven? Bij beheersing staan de aspecten functionaliteit, kwaliteit, tijdigheid en financiën centraal alsmede het risicomanagement in algemene zin. Andere aspecten zoals beveiliging en privacy blijven buiten beschouwing. Bij beheersing gaat het zowel om de realisatie van planningen op deze terreinen binnen aanvaardbare marges als om de voorspelbaarheid van de realisatie. Op welke wijze heeft het ministerie van V&J (J&V) binnen de eigen verantwoordelijkheid bijgedragen aan de beheersbaarheid van KEI? Hebben Raad en ministerie effectief samengewerkt?

   Antwoord: De behoefte aan functionaliteit is binnen het programma toegenomen. Binnen het programma is het niet mogelijk gebleken om daar effectieve tegendruk op te zetten. Daarbij is de managementsturing te veel gefocust op leren en ontwikkelen en te weinig op beheersen. De rol van het departement is gedurende het programma stilzwijgend gemigreerd van een meedragende stakeholder met als taak om draagvlak voor de digitalisering van de rechtspraak te creëren, naar een meer afstandelijke en op de bedrijfsvoering toezichthoudende partner.



3. Mag van de maatregelen die zijn beschreven in de Voortgangsrapportage van december 2017 verwacht worden dat deze tot een zodanige verbetering van de beheersing van de digitalisering van de rechtspraak leiden dat deze verder redelijkerwijs volgens planning kan verlopen.

   Antwoord: De maatregelen zoals beschreven in de voortgangsrapportage gaan niet ver genoeg. Er zijn aanvullende maatregelen nodig, zie vraag 4.

4. Wat is er aanvullend op de geschetste maatregelen in de VGR nodig om te komen tot de gewenste beheersing van de digitalisering van de rechtspraak. Ook ten aanzien van de toekomstige wijze van communiceren?

   Antwoord: Er zijn op vijf onderwerpen verbeterpunten benoemd. Deze verbeterpunten zijn achtereenvolgens besliskracht t.a.v. risicomanagement, ambitie en stakeholder management, architectuur management, governance en tot slot taakvolwassenheid en cultuur.

Daarbij te beantwoorden specifieke vragen:

1. Is de verandering van de omvang van de door KEI te leveren functionaliteit tijdig onderkend?

   Antwoord: Deze verandering is weliswaar onderkend, dit heeft echter niet geleid tot een aanpassing van de scope, doorlooptijd en benodigde middelen.

2. Met de kennis van nu bezien, waren de risico's van KEI bij de herijking van de BC in december 2014 voldoende in beeld en afgedekt met maatregelen?

   Antwoord; De risico's waren in weliswaar in beeld, echter niet voldoende afgedekt met maatregelen.

3. Was dit beeld integraal, d.w.z. betrekking hebbend op zowel technische, organisatorische (waaronder de sturing en de communicatie) en financiële aspecten?

   Antwoord: Nee, zie onze bevindingen een aanbevelingen.

4. Is de business case gebruikt als stuurinstrument met name in relatie tot de besluitvorming over jaarplannen en de start van releases?

   Antwoord: We hebben de business case als adequaat en integraal stuurinstrument op scope, tijd en middelen niet kunnen vaststellen.

5. Zijn nadien de risico's steeds voldoende herijkt en voorzien van maatregelen?

   Antwoord: De risico's zijn meer dan voldoende geïnventariseerd, echter niet voorzien van maatregelen.



6. Welke onderzoeken hebben na de herijking van de BC plaatsgevonden, wat was de strekking van de uitkomst en wat was de aanleiding voor deze onderzoeken?

   Antwoord: Er zijn tien externe onderzoeken uitgevoerd. Zie voor een overzicht van de verschillende onderzoeken bijlage 7.

7. Is er met de onderzoeken/herijkingen/reviews m.b.t. KEI voldoende gereageerd op problemen/gerezen vragen/signalen?

   Antwoord: Er is met de verschillende externe onderzoeken veel materiaal aangedragen in de vorm van bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daar is echter onvoldoende op gereageerd.

8. Zijn er maatregelen getroffen tot bijsturing en zijn die maatregelen ook naar behoren uitgevoerd? Zijn deze maatregelen adequaat gebleken?

   Antwoord: zie tevens vraag 5.

Methode

Het onderzoek bestaat uit twee fasen:

(1) Verzameling en analyse van alle relevante documentatie, in het bijzonder van de vergaderingen van de Program Board KEI, vergaderingen van de Raad voor de rechtspraak en externe onderzoeken. Deze fase beperkt zich tot feitelijke bevindingen. De onderzoekers krijgen daarbij toegang tot alle informatie die ze nodig hebben.
(2) Interviews met leden van de genoemde organen en andere directbetrokkenen. Op basis van het verzamelde materiaal en aanvullende interviews zijn de gestelde vragen beantwoord.



Bijlage 2: Interviewlijst

Vanuit de Raad van de Rechtspraak is oorspronkelijk een lijst opgesteld van twintig personen die door het reviewteam gehoord konden worden. Dat aantal is uiteindelijk teruggebracht tot de onderstaande zestien personen:

1.	Kees Sterk	Raadslid
2.	Herma Rappa	Raadslid
3.	Frans van Dijk	Directeur Bureau Raad
4.	Anne Bakx	Uitvoerend CIO
5.	Roel Smits	Business Change Manager
6.	Monique Commelin	Directeur KEI
7.	Jaap Büchli	PA Consulting
8.	Rory Reiling	Product-owner KEI Civiel
9.	Ruud van der Woude	Directie Spir-IT
10.	Mark Elsgeest	Spir-IT Programma directeur KEI
11.	Henri Peters	Programmamanager KEI-IT
12.	Peter Geluk	BCG
13.	Gerry ter Huurne	Directeur KEI J&V
14.	Hans Schoenmakers	Plv. directeur Rechtsbestel
15.	Anita de Vegter	DG Rechtspleging en Rechtshandhaving

Het reviewteam heeft daar zelf de volgende persoon aan toegevoegd:

16.	Ids Tijsseling	Financieel directeur

Bijlage 3: Referentiekader

- De **governance van het programma**. Dit betreft aspecten als de mate waarin:
  - Structuur en sturing:
    - een programmastructuur is ingericht en functioneert waarbij verantwoordelijkheden transparant en op een voor ieder begrijpelijke wijze zijn belegd. (De businesscase wordt hierbij gebruikt als stuurinstrument.)
    - het programma zich aantoonbaar bedient van een effectieve en open communicatie over de voortgang van het programma.

  - Planning:
    - een haalbare planning is opgesteld waarbij rekening wordt gehouden met de beschikbare capaciteit en benodigde kwaliteit en gecommuniceerd met heldere besluitvormingsmomenten.
    - de mate waarin activiteiten en producten (gedefinieerde mijlpalen) die gereed moeten zijn volgens de planning ook daadwerkelijk succesvol afgerond zijn.
    - er in de planning en uitvoering momenten zijn benoemd voor een toetsing van de oplossingen of bijstelling van de gezamenlijke planning.
    - het specifiek risicomanagement (zie opdracht) goed is ingevuld.

  - Financiën en risico's:
    - een realistische inschatting en transparante onderbouwing bestaat van de programmabegroting en realisatie in relatie tot de te behalen doelen, resultaten en daarvoor uit te voeren activiteiten.
    - projectrisico's, randvoorwaarden en afhankelijkheden worden geïdentificeerd, ingeschat en gemanaged.

- De **scope van KEI**. Dit betreft aspecten als de mate waarin:
  - Doelen en ambitie:
    - ambities, doelen, resultaten, uitgangspunten en randvoorwaarden van het programma voldoende helder en realistisch zijn en de doelen en resultaten aantoonbaar gerealiseerd worden.
    - Wijzigingen in ambities, doelen, resultaten, uitgangspunten en randvoorwaarden helder worden gecommuniceerd en leiden tot aanpassingen in de planning, financiën en risico's.
    - de uitvoering van het programma de diversiteit en organisatiecomplexiteit reduceert ten aanzien van de werkprocessen, het applicatielandschap en het beheer van de technische infrastructuur.

  - Architectuurkaders en uitgangspunten:
    - heldere architectuurprincipes gehanteerd worden, de architectuur in de juiste samenhang ontwikkeld wordt en de architectuurprincipes zodanig zijn opgezet, dat zij flexibel genoeg zijn voor aanpassing in de toekomst.
    - de mate waarin projecten architectuurkaders meekrijgen, deze worden nageleefd en wordt omgegaan met afwijkingen.
    - aantoonbaar in de plannen rekening wordt gehouden met de verbetering van de uitvoering van de primaire taak.



- De **implementatie in de organisatie**. Dit betreft aspecten als de mate waarin:
  - Transitie pad:
    - continuïteit van eigenaarschap of senior management gedurende het realisatieproces en de implementatie is geborgd.
    - de gewenste organisatorische transitie het leidend uitgangspunt is, zowel in aanpak als in aansturing.
    - de overgang van de huidige naar de toekomstige situatie transparant is uitgewerkt, in zowel aanpak, tijd en middelen, als op basis van een heldere analyse van de huidige en de toekomstige situatie.

  - Absorptievermogen:
    - aantoonbaar rekening wordt gehouden met het absorptievermogen van de gebruikers.
    - gebruikers realistische verwachtingen hebben en voldoende betrokken zijn bij de invoering van (ver)nieuw(d)e systemen.
    - de gerealiseerde veranderingen (processen, diensten, systemen, etc.) daadwerkelijk succesvol zijn ingevoerd en geborgd zijn in de staande organisatie.

  - Business alignment:
    - de inhoud, planning en communicatie van KEI aansluit bij de vormgeving en het transitieproces.
    - de ICT-oplossingen aansluiten bij de gewenste uniforme werkprocessen (primaire procesvernieuwing), de werkwijze en veranderingen in de bedrijfsprocessen als gevolg van (ver)nieuw(d)e ICT-systemen aansluiten bij de organisatorische cultuur.
    - de manier waarop (mate waarin) de nieuwe werkprocessen tot stand zijn gekomen.

Bijlage 4: Cultuur

De beoogde doelstellingen van KEI vragen van medewerkers én leidinggevenden andere en nieuwe competenties. De voorbereidingen daarop en de geleidelijke gewenning zijn complexe processen, welke niet zorgvuldig genoeg kunnen worden uitgevoerd, immers met ICT en techniek kan veel, de echte en meest cruciale succesfactor ligt in dit domein.
Van de business wordt eigenaarschap en commitment gevraagd én verwacht; immers, het programma is gericht op effectiviteit en efficiency en doorontwikkeling/innovatie, waarmee ruimte wordt gecreëerd voor de gerechten en haar ketenpartners om zich maximaal op de content te kunnen concentreren.

Een mentale kloof tussen business en programma werkt als een splijtzwam in de wil tot samenwerking en het vinden van gezamenlijk gedragen oplossingen voor opdoemende issues, welke doorgaans aan programma's zoals KEI eigen zijn.

KEI heeft een verander-impact op bestaande processen. En dit raakt direct aan de dagelijkse werkzaamheden van medewerkers; dit roept bij hen vragen op, welke doorgaans neerkomen op *'wat betekent dit voor mij?', 'wánneer gaat er wát voor mij veranderen?*', 'heb ik daar ook invloed op?' en ook 'kan en wil ik dit wel?' Achter deze vragen gaat onzekerheid en ook angst schuil, welke altijd voorkomen in verandertrajecten als deze. Het zo vroegtijdig mogelijk proactief anticiperen op deze, vaak impliciete, vragen/zorgen/onzekerheden voorkomt veel strubbelingen en issues in het implementeren van projectresultaten. Het is niets minder dan het managen van veranderingen langs de as van de menselijke maat, waarbij ruimte wordt geboden aan voortschrijdende inzichten. Niet alleen het reflecteren hierop, maar ook het incorporeren van voortschrijdende inzichten in opvolgende stappen in het uitrollen van projectresultaten.

En kunnen medewerkers meegroeien in de gevraagde competenties, zijn er voldoende mogelijkheden om, zo mogelijk op individuele basis, kennis te nemen en ervaring op te doen met nieuwe vaardigheden? En worden gebruikers-ervaringen, welke in de praktijk toch wat anders kunnen uitpakken dan 'op de tekentafel ontworpen' serieus opgepakt in de doorontwikkeling? Dit zijn medebepalende factoren voor acceptatie én een succesvolle transformatie.

Het resultaat van een programma/project wordt bepaald door houding én gedrag van de mensen. Houding en gedrag vinden hun basis in het domein soft controls; de belangrijkste aspecten daarvan zijn: intermenselijke relaties, vertrouwen in elkaar, elkaar willen helpen, de motivatie en de wil tot samenwerking, eigenaarschap, geloof in en commitment aan programma-/project-doelstellingen, leergedrag en creativiteit, autonomie, invloed, tone-at-the-top, integriteit, trots, ethiek en openheid.

Inzicht hierin heeft een verklarende werking over houding en gedrag en heeft een voorspellende waarde voor programma/project resultaten. Effectief leiderschap erkent het belang hiervan en stuurt hierin op een positieve en beïnvloedende wijze. Dit vraagt om versterking van het verandermanagement met monitoring en besturing van het verandervermogen én –bereidheid. Richtpunten hierbij zijn de menselijke maat, de "soft controls" en de strategie van series-van-kleine-successen waarmee draagvlak én vertrouwen positief beïnvloed worden.

Bijlage 5: Duivelsvierkant

In programma's zoals KEI zijn op het hoogste sturingsniveau de 4 belangrijkste variabelen:

- **Scope**; wat behoort tot de op te leveren resultaten van het programma en wat niet
- **Kwaliteit**; een beschrijving van het kwaliteitsniveau van de op te leveren resultaten
- **Tijd**; de benodigde doorlooptijd irt scope en kwaliteit
- **Geld**; de financiële vertaling van resources, doorgaans fte's, en middelen

Bij afwijkingen in de totstandkoming van de beoogde resultaten is een vaak voorkomende reflex om deze eerst te compenseren in de variabelen tijd en geld.

De variabelen scope en kwaliteit komen minder snel aan bod, immers hiermee raken we direct de afnemers van de beoogde resultaten. Sterker nog, in de loop van het programma ontstaat vaak een opwaartse druk op zowel scope als kwaliteit. Afnemers gaan zich bij de eerste tastbare en zichtbare resultaten beseffen dat men het toch wat anders bedoeld had, wat meer verwacht had en van een hoger kwaliteitsniveau.

Het vereist veel sturingsdiscipline om bij afwijkingen de variabelen tijd en geld zo constant mogelijk te houden en de compensatie, al dan niet tijdelijk, te zoeken in de variabelen scope en/of kwaliteit. Bv. compensaties in de vorm van een andere volgorde van oplevering, een temporisering, een nivellering in het kwaliteitsniveau naar 'goed is goed genoeg'.

Met daarbij de afweging welke resultaten in een programma-construct tot stand dienen te komen en welke resultaten, dan wel de doorontwikkeling daarvan, in uitbreidende zin en/of kwaliteitsniveau in de fase beheer en onderhoud aan bod komen.

Zorgvuldige analyse, afwegingen en besluitvorming alsmede duidelijke communicatie daarover kan een effectief tegenwicht bieden tegen de opwaartse druk van afnemers in de sfeer van 'nu of nooit'.



Bijlage 6: Uitwerkingsadviezen

Uitwerkingsadvies 1

Eerst en vooral moet de besluitvorming beter (emancipeer dialoog en decisie gerichtheid). Dit vraagt een cultuur en systeem doorbraak waarin de Raad met zakelijke doorzettingsmacht in een goede dialoog de toegekende positie krijgt om toekomstgerichte beslissingen te nemen. Deze aanpak dient via één of meerdere werkconferenties overeen gekomen te worden. Dit belangrijke punt is ook ons hoofdantwoord op de vraag uit uw opdracht. Wij achten daarbij een nadere concretisering middels een uitwerkingsadvies gewenst.

Uitwerkingsadvies 2

Zorg voor een betere ICT – business alignment. Business en ICT moeten beiden meer in samenhang leren presteren en ontwikkelen. Dit vraagt:

- Een andere cultuur gericht op vertrouwen en samenwerking aan een gemeenschappelijk doel;
- Meer en beter besef van het eigenaarschap aan de kant van de gerechten en de bereidheid om daarvoor ook ongemakkelijke stappen te willen zetten;
- Een versneld en gestuurd ontwikkelproces om zowel business als ICT op het vereiste volwassenheid niveau te brengen.
- Een urgentieprogramma m.b.t. verbetering van de ICT.
- Duidelijke en afgebakende taken, rollen en verantwoordelijkheden voor:
  - De Raad voor de Rechtspraak
  - De presidenten
  - De gerechten
  - De ICT-organisatie

Wij geven u in overweging om voor dit ontwikkeltraject inclusief de cultuuromslag ook een nader extern uitwerkingsvoorstel te laten ontwikkelen.

Uitwerkingsadvies 3

Voer met de verschillende stakeholders, zoals al is besloten, een reset van het programma uit; Hierbij moet goed worden bekeken welke ambitie voor de organisatie behapbaar en in kleine stappen realiseerbaar is en hoe die stappen worden ingericht. Focus daarbij op stappen met de hoogste business waarde, bijvoorbeeld eerst de kantonzaken en later de hoger beroepzaken enz.. Stel hiervoor een nieuw programma kader op dat als gedeeld perspectief functioneert, met een plateauplanning en duidelijke mijlpalen (als het ware een parelsnoer van continue verbetering in de vorm van series-van-kleine-successen). Hou ondertussen de veranderkundige motivatie/ bereidheid wel vast door niet koud alles te bevriezen. Vraag ook op dit punt een uitwerkingsadvies.
Deze verdere aanpak kent als kern het sturen op coalities van “believers” die bereid zijn om in te tekenen op concrete resultaten uit het grote programma, waarbij er voldoende coalities moeten ontstaan om zowel de binnen- als de buitenwereld te overtuigen. Wij achten deze systematiek voor de raad passender dan de business case benadering. Vraag ook op dit punt een uitwerkingsadvies waarin de methoden en technieken van deze parelsnoer aanpak ook worden uitgeschreven.



De door ons bepleitte geherformuleerde rol van het departement moet helpen om binnen haar stelselverantwoordelijkheid hier ook proactief op te stimuleren.

Uitwerkingsadvies 4

Tijdens de documentstudies en interviews bleek ons dat er naar aanleiding van de herijking een herstelprogramma in de maak is. Dit programma steunt op gerichte interventies die met name goed anticiperen op de ICT gerichte verbetersuggesties uit onze aanbevelingen.

Wij geven dan ook in overweging om, met name onze aanbevelingen over verbeteringen in de driehoek Gerechten – Raad – ICT-organisatie hieraan toe te voegen en het geheel in samenhang verder ter hand te nemen

Bijlage 7: Externe rapportages

1. Actualisatie business case Kei – BCG, maart 2017
2. Oorzakenanalyse kostenstijging BC – BCG, april 2017
3. Herijking IT Finance onderzoek – Deloitte, maart 2017
4. Onderhoudbaarheid KEI /code review – SIG, maart 2017
5. IT-audit primaire processystemen 2016 – EY, februari 2017
6. Sanitycheck – PA, februari 2017
7. Volwassenheidsanalyse infra – Gartner, november 2016
8. Benchmark dienstverlening – Gartner, oktober 2016
9. Productiviteitsanalyse KEI Civiel 1.0 – BCG, december 2015
10. Architectuurtoets KEI - Deloitte, november 2017

Dit zijn de belangrijkste externe onderzoeken. Hierin zijn nog niet opgenomen:

- KEI kwaliteit en innovatie – Gateway Review, sep 2016
- Reflectie op de technologiekeuze voor IT-oplossingen voor KEI – I-Interim Rijk, nov 2015
- Onderzoek naar middellange termijn financiële planning voor IT, jan 2015

Naast deze rapporten zijn ook verslagen van alle relevante overleggen bestudeerd waaronder het Presidenten overleg (PRO).