

Vergaderjaar 2001–2002

26 352

Contourennota modernisering rechterlijke organisatie

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2002

In mijn brief van 1 november 2001, 26 352, nr. 52 heb ik u geïnformeerd over mijn besluit het HBS project te beëindigen en over de overwegingen die aan deze beslissing ten grondslag lagen. Zoals ik u heb toegezegd is een externe audit op het project uitgevoerd. Het resultaat van dit onderzoek bied ik u hierbij aan.¹ In het vervolg van deze brief ga ik eerst in op enkele aspecten van het HBS-project. Vervolgens ga ik in op de uitkomsten van de audit.

Opdrachtgevende organisatie

Het project is gestart in december 1996. Doelstelling was het tot stand brengen van één gezamenlijk informatiesysteem voor de parketten en de strafsectoren van de vijf gerechtshoven. De directie Rechtspleging van het ministerie was en bleef gedurende het hele project formeel opdrachtgever en budgethouder. Tegelijkertijd is door vertegenwoordigers van de parketten en de hoven sterke invloed uitgeoefend op het verloop van het project, uiteraard omdat het om een systeem ging waar zij mee moesten werken. De inbreng van deze vertegenwoordigers betrof niet alleen materiekkennis maar ook de projectsturing. Bij de aanvang van het project en in de eerste jaren is deze betrokkenheid bevorderd door instelling van een opdrachtgeversoverleg waarin vertegenwoordigers van beide onderdelen nauw werden betrokken bij beslissingen over het project. Toen in het voorjaar van 1999 bleek dat de directie Rechtspleging, voor een budgethouder, te ver afstond van de ontwikkelingen binnen het project, heeft de directeur Rechtspleging een dagelijks bestuur (DB) ingesteld, met één lid uit de parketten, één lid uit de hoven, en één lid vanuit het ministerie. Dit dagelijks bestuur vervulde materieel de opdrachtgeversrol en had de uitdrukkelijke opdracht te blijven binnen het budget.

In de bezetting van de zetels in het DB hebben zich enkele wisselingen voorgedaan onder meer als gevolg van carrièrestappen van de leden.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Opdrachtnemer

De Facilitaire Dienst Rechterlijke Organisatie te Zeist (een dienst van het ministerie) is opgetreden als opdrachtnemer. Bij het ontbreken van een ontwikkelingsorganisatie huurde deze de projectleiding en andere deskundigheid in bij derden.

Projectverloop

In de bijlage is een overzicht opgenomen van het projectverloop. De hoofdlijnen daarin zijn de volgende:

- Het *vooronderzoek* besloeg het hele jaar 1997 en de eerste drie maanden van 1998. In het najaar van 1997 werd de projectleider vervangen wegens het ontbreken van voldoende concrete resultaten. In deze fase is veel aandacht geschonken aan de afstemming van de werkprocessen tussen de hoven.
- Het *functioneel ontwerp* is in twee stappen gerealiseerd. De eerste periode liep van april tot oktober 1998. Aan het einde werd het project bevroren wegens twijfels over wat het systeem allemaal zou moeten kunnen in verhouding tot de omvang van het budget. In april 1999 ging de tweede fase van start na onderzoek naar de omvang van de noodzakelijke functionaliteit met een verhoogd budget en een nieuwe projectleiding. Deze fase werd eind 1999 afgerond.
- *Detailontwerp* en de feitelijke *bouw* werden begin 2000 gestart. Het detailontwerp was in augustus gereed, de bouw liep parallel waarbij gestart werd met de reeds vastgestelde onderdelen van het systeem. Beide onderdelen werden uitbesteed aan een derde partij. In december 2000 werd het systeem technisch opgeleverd.
- *Testen* en de voorbereiding van de *invoering* gingen begin 2001 van start. Onmiddellijk bleken vele problemen, deels van zeer ernstige aard. De projectleiding werd weer vervangen. Bij onderzoek leken de gebreken toen nog reparabel. In juli 2001 bleek echter ook reparatie niet mogelijk. Besloten werd tot een time-out voor nadere besluitvorming over eventuele alternatieven. In oktober 2001 werd in overleg met alle betrokkenen besloten tot stopzetting.

Ik stel vast dat op diverse momenten bijsturing van het projectverloop nodig was:

- Tijdens de voorstudie in 1997 wegens onvoldoende concrete resultaten.
- in oktober 1998 omdat het te bouwen systeem niet binnen het gereserveerde budget van € 2,3 mln. gerealiseerd kon worden.
- In april 1999 volgde een herstart met een nieuwe projectleider na een toets op de omvang van het systeem door een onafhankelijke derde en een met € 1,8 mln. opgehoogd budget.
- Eind 2000/begin 2001 vond onderzoek plaats naar de tekortkomingen in de functionaliteit.
- In juli 2001 moest het project bevroren worden bij ontbreken van voldoende perspectief.
- In oktober volgde definitief stopzetten.

Gedurende de hele periode zijn alle stappen in overleg tussen ministerie en de ressortsparketten en de hoven gezet. Het belang van parketten en hoven bij een goed nieuw systeem leidde met enige regelmaat tot aandrang op voortzetting van het project. De daarvoor benodigde extra middelen zijn telkenmale met instemming van alle betrokken partijen vrijgemaakt binnen het gemeenschappelijke automatiseringsbudget voor openbaar ministerie en de rechtspraak.

Auditrapport

De belangrijkste conclusies van de auditor zijn de volgende (citaat):

- «De verwachtingen en uitgangspunten van de opdrachtgevers ten aanzien van het HBS-project zijn bij aanvang te ambitieus geweest ten opzichte van de ervaring van de betrokken organisaties»
- «HBS was in het vooronderzoek al gekarakteriseerd als een bijzonder risicovol project en de risico's zijn ook voldoende in beeld gebracht. Toch is besloten de ontwikkeling voort te zetten op de ingeslagen weg. Het heeft vervolgens ontbroken aan het voldoende mitigeren en continu beheren van risico's»
- «Er is gedurende de gehele duur van het project een te klein belang toegekend aan organisatieveranderingsaspecten en aan integratie van de gebruikersorganisatie in het project. [...] Hierdoor heeft het project niet bereikt dat het systeem en de gebruikersorganisaties goed op elkaar aansloten en heeft het project niet geleid tot een succesvolle acceptatie van het opgeleverde systeem»
- «De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken waren niet voldoende belegd om een adequate sturing en beheersing van het project te waarborgen. De vertegenwoordigers uit de gebruikersorganisatie in het dagelijks bestuur en de stuurgroep, alsmede de materiedeskundigen, waren niet voldoende gemandateerd om efficiënt en effectief te opereren.»
- «De gekozen ontwikkelmethodologie is niet adequaat toegepast gedurende 1999 en 2000.»

Reactie

De auditor noemt een aantal oorzaken voor het falen van dit project. Ik meen dat zijn analyse de juistheid van het besluit tot beëindiging van het project bevestigt.

Nadere beschouwing van het geheel brengt mij tot de overtuiging dat de belangrijkste reden voor de gerezen problemen gezocht moet worden in de in bestuurlijk opzicht complexe omgeving. In de eerste plaats ging het om een project waarin het opdrachtgeverschap de facto bij meerdere partijen belegd was. Aansturing door meerdere partijen vormt een risico in ieder project, maar was in dit geval onvermijdelijk door de betrokkenheid van OM, rechtspraak en ministerie. In de tweede plaats was de formele opdrachtgever en financier (het ministerie) niet tevens de belanghebbende bij het systeem. De rechterlijke organisatie had in deze periode nog geen beheerverantwoordelijkheid voor de automatisering. Deze verantwoordelijkheid was nog niet «ontvlochten» en lag bij het ministerie: het zogenoemde *duale stelsel*. Materieel kwam dit stelsel er op neer dat het nemen van besluiten en het betalen van de rekening niet steeds in één hand lagen. Het respecteren van de onafhankelijkheid van de rechtspraak heeft ertoe geleid dat in dit project onvoldoende sturend is opgetreden, bijvoorbeeld waar het de functionaliteit van het informatiesysteem betrof. In de beschreven periode is, zoals u bekend, een ingrijpende modernisering van de rechterlijke organisatie in gang gezet met verstreckende gevolgen. De overdracht van beheerverantwoordelijkheden naar het OM en de rechtspraak maken hier een belangrijk onderdeel van uit. Deze modernisering is recentelijk voltooid met de inwerkingtreding van de herziene Wet op de rechterlijke organisatie. Resultaat van deze modernisering is (onder meer) dat de rechterlijke organisatie zelf verantwoordelijk is voor beheerbeslissingen inclusief het budgetbeheer en daarvoor verantwoording aflegt. Het uitgangspunt «wie betaalt bepaalt» wordt daarmee gerealiseerd.

Het HBS-project is uitgevoerd midden in dit veranderingsproces. Als zelfstandig project (het maakte geen deel uit van het door de Kamer als

zodanig aangewezen grote project «Rechtspraak in de 21e eeuw») heeft het niet de aandacht gekregen die het verdiende. Tegelijkertijd is het mislukken van dit project een bewijs te meer dat het invoeren van integraal management in de rechterlijke organisatie hard nodig was. Met de instelling van de Raad voor de rechtspraak en de overdracht van het beheer aan enerzijds deze Raad en de zelfstandige gerechten en anderzijds het Parket Generaal zijn thans aanzienlijk betere condities gecreëerd voor het voorkomen van nieuwe mislukkingen in de toekomst.

Kosten

In de bijlage bij deze brief is een overzicht opgenomen van de projectkosten. Op enkele punten licht ik dat hier nader toe.

De vereiste *functionaliteit* van het systeem is omvangrijker gebleken dan aanvankelijk werd voorzien. Dit wordt veroorzaakt door de complexiteit van de werkprocessen en de onderlinge afstemming daarvan. Ook voeren de vijf betrokken parketten en gerechten elk op onderdelen unieke werkprocessen uit die wel allemaal meegenomen moesten worden.

De gekozen *architectuur* gaf in de praktijk technische problemen en bleek uiteindelijk minder goed aan te sluiten bij de feitelijke werkwijzen in de strafrechtsspraak. Hier speelt ook dat de technieken voor systeemontwikkeling zich in hoog tempo ontwikkeld hebben en grote voordelen leken te bieden; maar ervaring hiermee ontbrak. Met bijvoorbeeld de integratie van hulpmiddelen voor werkstroombesturing is pas tijdens het project de nodige ervaring opgedaan.

De inhuur van externe *deskundigen* gedurende de looptijd van het project heeft aanzienlijke bedragen gevegd. Deze inhuur was noodzakelijk omdat de rechterlijke organisatie niet beschikt over een eigen permanente ontwikkelorganisatie.

De beslissing om het systeem op de *pilot-locatie* Den Haag te bouwen had als gevolg dat door ruimtegebrek noodgedwongen extra huisvesting gehuurd moest worden. Hiermee was een bedrag gemoeid van ruim € 0,8 mln.

Ten slotte is in 2001 een bedrag van € 3,8 mln. besteed aan *reparatie* van tekortkomingen aan het aanvankelijk opgeleverde product.

Verhaal

(Juridisch) onderzoek wijst uit dat de mogelijkheden tot verhaal van de kosten op derden niet groot zijn, mede gezien het tijdsverloop. Wel stel ik mij op het standpunt dat ik niet zal voldoen aan een verzoek van één van de bij het project betrokken opdrachtnemers tot betaling van een bedrag van € 225 000 aan nog openstaande facturen.

Slot Inmiddels is het informatiesysteem voor de afhandeling van strafzaken in hoger beroep bij het hof in Den Haag vervangen zodat nu vier van de vijf hoven met hetzelfde systeem werken (IPAS). Het hof in Den Bosch werkt met een eigen systeem. Raad en College bereiden momenteel een redesign van dit IPAS-systeem voor zodat de continuïteit voor de komende jaren in ieder geval zeker gesteld wordt.

In mijn brief van 1 november 2001 heb ik u reeds gewezen op een aantal resultaten van het project die niet verloren gaan. De vrijgekomen apparatuur is inmiddels elders ingezet ten behoeve van de rechtspraak. De resultaten op het gebied van het beschrijven en onderling afstemmen van de werkprocessen van de 5 ressortsparketten en hoven vormen een solide basis voor ieder mogelijk vervolg. Daarnaast dragen de resultaten van deze audit bij aan een leerproces bij de betrokken instanties. Waar mogelijk zal ik dat in de komende periode voortdurend en met kracht bevorderen. Ten slotte meen ik dat met de vorming van de Raad voor de Rechtspraak en de versterking van het OM in bestuurlijk opzicht een belangrijke

voorwaarde geschapen is om herhaling van problemen met projectbesturing zoals bij HBS nu en in de toekomst te voorkomen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Jaar	Mijlpaal/product	Kosten Mln. €	Waarv. Aanb.	Waarv. Project
1997	Vooronderzoek werkprocessen	0,3		0,3
	Najaar: vervanging projectleider			
1998	April: vaststellen rapport vooronderzoek	2,3		2,3
	Start functioneel ontwerp (FO)			
	Oktober: stop vanwege onzekerheid over noodzakelijke omvang			
1999	April: herstart vervolg FO	1,8		1,8
	Vorbereiding aanbesteding detailontwerp en bouw			
2000	Januari: start detailontwerp	4,5	2,0	2,5
	April: start bouw			
	Augustus: vaststelling functioneel detailontwerp (FDO)			
	December: oplevering systeem, voorbereiding testen			
2001	Januari: start testen en voorbereiding invoering;	3,8	1,5	2,3
	Februari: ernstige tekortkomingen functionaliteit.			
	Vervangen projectleiding. Onderzoek mogelijkheid reparatie			
	Maart: reparatie systeem op uit testen gebleken problemen.			
	Juli: invoeringsdatum 1 november niet haalbaar, bevroering project			
	Oktober: definitief besluit stopzetten.			
Totaal		12,7	3,5	9,2

Kosten naar soort (in €)

1. Doordat de rechtspraak niet beschikt over een eigen systeem-ontwikkelingsorganisatie is inhuur van derden onvermijdelijk bij de bouw van nieuwe systemen
2. Tot aan het jaar 2000 zijn alle activiteiten uitgevoerd onder eigen regie met inhuur van het benodigde personeel
3. Vanaf 2000 zijn de volgende projectonderdelen (fixed price) uitbesteed bij derden:
 - maken functioneel detail ontwerp (FDO)
 - bouw van het systeem (incl. FDO 5,4 mln.)
 - testen (deels, 0,5 mln.)
 - conversie gegevens uit bestaande systemen (pm)
 - begeleiding invoering bij de hoven (opleidingen, begeleiden organisatieverandering etc.) (0,7 mln.)
4. Daarnaast zijn er kosten gemaakt voor
 - aanschaf computerapparatuur, zowel ontwikkelomgeving als pilot (0,5 mln.)
 - licenties (0,5 mln.)
 - huisvesting (0,8 mln.)
 - kwaliteitsbewaking zowel continu als bij de beoordeling van tussen-producten (audits) (0,3 mln.)