



Rekenhof



Aansturing van de digitale transformatie van Justitie door de federale overheid



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, december 2024



Rekenhof

Aansturing van de digitale transformatie van Justitie door de federale overheid



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 4 december 2024

Aansturing van de digitale transformatie van Justitie door de federale overheid

De federale overheid gaf in het begin van de jaren 2000 de aanzet voor de digitalisering van Justitie. Sindsdien hebben tal van politieke en bestuurlijke initiatieven verdere stappen in die richting gezet en werden er aanzienlijke menselijke, budgettaire en technologische middelen voor ingezet. Het digitaliseringstraject van Justitie werd tot in 2020 gekenmerkt door een opeenvolging van mislukkingen, waarbij de opgestarte projecten niet de verwachte resultaten opleverden.

De Belgische Justitie is globaal een papiergebaseerde organisatie. De Europese Commissie was in 2022 van oordeel dat de globale kwaliteit van het gerechtelijke systeem in België, in vergelijking met de andere EU-lidstaten, een uitdaging blijft, zeker op het vlak van digitalisering.

De middelen voor de digitalisering van Justitie zijn sinds het begin van de legislatuur 2019-2024 sterk gestegen dankzij kredieten van de interdepartementale provisie (IDP Justitie) en het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV). Hoeveel de digitaliseringsstrategie van de minister van Justitie precies kost, kon niet worden becijferd maar zijn beleidscel raamt dat het voor 2023 om ongeveer 140 miljoen euro zou gaan.

In die context heeft de beleidscel van de minister drie operationele actoren binnen de FOD Justitie aangewezen om de digitaliseringsprojecten uit te voeren:

- de stafdienst ICT (SD ICT), die de FOD en de rechterlijke orde ondersteunt;
- het *Digital Transformation Office* (DTO), dat werd opgericht bij ministerieel besluit en dat in de eerste plaats het programma voor digitale transformatie (DTP) moet uitvoeren en de digitaliseringsinitiatieven moet harmoniseren;
- het project *Crossborder*, dat zich aanvankelijk beperkte tot verkeersboetes maar intussen een volwaardige partner is geworden die bereid bleek om andere projecten te ontwikkelen.

De federale en Europese initiatieven tonen welke budgettaire inspanningen er worden geleverd om tegemoet te komen aan de digitaliseringsbehoeften van Justitie. Gelet op het strategische belang ervan zou die digitalisering moeten inhaken op een transversaal beleid voor de digitalisering van de overheid.

Het digitaliseringstraject van Justitie, dat tot nog toe niet altijd even vlot verliep, en de onlangs geuite beleidsvoornemens waarvoor aanzienlijke extra budgetten zijn uitgetrokken, gaan gepaard met risico's die onder controle moeten worden gehouden, wil men van de digitale transformatie een succes maken.

Het Rekenhof heeft de performantie van de digitale transformatie die de federale overheid doorvoert bij Justitie onderzocht. In dit verslag formuleert het aanbevelingen om de beheersing en de performantie te verbeteren.

1. Eén enkele coherente strategie voor de digitale transformatie van Justitie bepalen.

Het Rekenhof onderzocht de strategie die is opgesteld voor de digitalisering van Justitie, een essentiële basis om de beleidsambities waar te maken. Er bestaan weliswaar een aantal projecten naast elkaar die een digitaliseringstraject creëren, maar één enkele en coherente strategie ontbreekt.

Alle spelers mogen het dan wel eens zijn over de noodzaak van een digitale transformatie, die gemeenschappelijke ambitie impliceert ook dat meerdere actoren moeten worden ingeschakeld, die elk hun eigen opdrachten en prioriteiten hebben.

Omdat er geen strategie is die de doelstellingen definieert en die bepaalt welke middelen er nodig zijn om de doelstellingen te verwezenlijken, valt niet te beoordelen of de ondernomen projecten optimaal bijdragen tot de digitalisering, en evenmin of de menselijke, budgettaire en technologische middelen doeltreffend worden ingezet.

2. Processen voor governance moeten de samenwerking tussen de actoren van Justitie verbeteren en de rol en verantwoordelijkheden duidelijk definiëren.

Adequaat bestuur is één van de voorwaarden om de digitaliseringsprojecten bij Justitie succesvol uit te rollen. Tal van actoren spelen immers een sleutelrol in de digitalisering van Justitie, waardoor een sterke governance nodig is in termen van structuur en van processen. De huidige governance bij de FOD Justitie schiet op vlak van ondersteuning echter tekort. De samenwerking tussen de actoren kenmerkt zich door een gebrek aan vertrouwen en een zekere concurrentie.

Het directiecomité van de FOD Justitie stelde zich terughoudend op, terwijl de beleidscel van de minister een sterke operationele rol speelde.

Ook de gepaste betrokkenheid en de correcte formulering van de behoeften van de gebruikers zijn bepalend om ervoor te zorgen dat de projecten aan die gebruikers een meerwaarde bieden. De FOD Justitie beschikt echter niet over een performant proces om die behoeften te identificeren en door te geven.

3. De begroting moet beter onder controle worden gehouden. Er moet werk worden gemaakt van een *outsourcing*strategie voor consultancy en tegelijk moet het toezicht op de daaraan gekoppelde risico's, waaronder de belangenconflicten en commerciële beïnvloeding, worden verstrengd.

Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het risico op fraude, onder meer door daarvoor een specifieke strategie te ontwikkelen. De FOD Justitie moet ervoor zorgen dat de interne beheersing van zijn administratieve, budgettaire en beheerscontrole volledig van kracht is.

De budgettaire beheersing van de digitaliseringsprojecten is ontoereikend: er is geen garantie dat de kredieten correct worden besteed en evenmin dat de nodige begrotingsmiddelen beschikbaar zullen zijn om de huidige en toekomstige projecten te ondersteunen.

Bovendien is de inzet van consultants bij het digitaliseringsproces cruciaal. Doordat intern de vaardigheden ontbreken en doordat de ambities gestimuleerd worden door een verhoging van de budgettaire middelen, zijn ze immers onmisbaar. Er is echter onvoldoende controle op de risico's die gepaard gaan

met het inschakelen van consultants. Dat geldt voor het budgetbeheer, belangenconflicten en commerciële beïnvloeding.

Tot slot is het risico op fraude onvoldoende onder controle. Het is bekend dat de budgettaire en administratieve regels niet worden nageleefd en dat de risico's onvoldoende in de hand worden gehouden. De corrigerende maatregelen die genomen zijn sinds die toestanden bekend zijn geworden, zijn ontoereikend.

4. De ondersteunende functies van de FOD Justitie moeten worden versterkt, de algemene maturiteit moet worden verhoogd en er moet een visie worden ontwikkeld op de wijze waarop Justitie haar ICT-functie als geheel moet organiseren.
De duurzaamheid van de projecten en van het digitaliseringstraject van Justitie moet op alle niveaus worden beoordeeld.

De FOD Justitie slaagt er niet in doeltreffende administratieve ondersteuning te bieden bij de uitrol van het digitaliseringstraject. Of het nu gaat om personeelszaken, projectbeheer, wetgeving, begroting, overheidsopdrachten, *enterprise architecture* of IT, de administratieve basisfuncties schieten tekort.

Het gebrek aan beheersinstrumenten wijst erop dat de FOD Justitie de grondbeginselen van goed administratief beheer nog niet volledig beheerst.

Bovendien is het niet zeker dat het gevolgde digitaliseringstraject duurzaam is of dat de opgestarte projecten op termijn iets zullen opleveren. Zonder een uitgewerkte strategie en een algemene evaluatie van de kosten van de opgestarte projecten valt onmogelijk te beoordelen of de gedane investeringen op termijn duurzaam zijn.

De onduidelijkheid over de integratie van de werkzaamheden van het DTO binnen de FOD Justitie, de ontoereikende budgettaire meerjarenplanning, het ontbreken van een architecturale visie en het gebrek aan kennis en overzicht van hardware, software of IT-systemen van een vorige generatie die nog in gebruik zijn (*legacy system*) vergen een algemene reflectie over de organisatie van de ICT-functie binnen Justitie.

5. Er moet werk worden gemaakt van een federaal digitaliseringsbeleid dat de digitaliseringsstrategieën van de federale departementen stroomlijnt.
De FOD BOSA moet zijn opdrachten op het vlak van digitalisering ten volle opnemen, en vooral dan zijn rol om initiatieven van transversaal belang of synergieën voor die federale departementen te centraliseren en te coördineren.

De federale regering toont zich bereid inspanningen te leveren voor de digitalisering van de federale departementen. De politieke en strategische lijnen schieten als referentiekader echter tekort om de departementen in staat te stellen zich op een convergente en coherente manier te digitaliseren.

De federale overheid heeft nog geen uniek, geïntegreerd digitaliseringsbeleid met duidelijke doelstellingen uitgestippeld voor alle federale bevoegdheden. Binnen de federale administratie, onder meer bij de FOD Justitie, bestaan versnipperde initiatieven rond digitaliseringstrajecten naast elkaar.

Bovendien lijkt BOSA, dat onder meer een digitale strategie en een strategie voor synergieën tussen overheidsdiensten moet ontwikkelen, niet de partner die de digitale transformatie binnen Justitie en de andere departementen voldoende ondersteunt. Die departementen moeten daardoor uiteindelijk dit gebrek intern compenseren.

De minister van Justitie, de FOD Justitie en BOSA hebben op het onderzoeksverslag van het Rekenhof geantwoord.

In zijn antwoord erkent de minister van Justitie de verdienste van de aan hem gerichte aanbevelingen. Hij zal er mee rekening houden en ervoor zorgen dat ze worden opgevolgd en uitgevoerd. Hij geeft aan welke prioriteiten moeten worden gesteld rekening houdend met de beschikbare middelen. Hij benadrukt hoe moeilijk het is om de digitalisering binnen Justitie op gang te trekken. Hij is het echter niet eens met een aantal vaststellingen, zoals het ontbreken van één geïntegreerde strategie, het gebruik van middelen uit het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) voor andere doeleinden, het niet-naleven van begrotingsprocedures en procedures voor de plaatsing van overheidsopdrachten en het gebrek aan toezicht op consultancy. Het Rekenhof blijft bij zijn vaststellingen, ook wat die vier punten betreft. Wat het eerste betreft, is er geen strategie die naast de rechterlijke orde ook de administratie (met inbegrip van Crossborder) omvat. Daardoor zijn de projecten en visies van de FOD Justitie, Crossborder en het DTO niet op elkaar afgestemd. De volgende twee vaststellingen worden gestaafd door de elementen die het Rekenhof verzameld heeft en die wijzen op reële risico's op misbruik van PHV-kredieten en verschillende regularisaties achteraf van opdrachten (zoals de gunning van een opdracht aan bpost zonder regelmatige offerte). Het Rekenhof blijft er ook bij dat de risico's die verbonden zijn aan de massale inzet van consultancy, onvoldoende onder controle zijn.

De FOD Justitie heeft aangekondigd een actieplan op te stellen en uit te voeren dat gevolg geeft aan de voor hem bestemde aanbevelingen. Het Rekenhof zal tijdens de opvolgingsaudit de uitvoering van deze acties onderzoeken.

BOSA ten slotte betwist verschillende vaststellingen van het Rekenhof die op hem van toepassing zijn. Zo meent BOSA dat die nuance verdienen in het licht van alles wat al voor burgers, bedrijven en overheidsinstellingen is gerealiseerd. BOSA voegt eraan toe dat de dienst te weinig middelen heeft, over juridische en financiële tools zou moeten beschikken om een bredere rol te spelen en dat het ook aan de departementen is om transparanter te zijn over hun projecten.

Het Rekenhof heeft met de verschillende antwoorden rekening gehouden bij het opstellen van dit verslag. De antwoordbrief van de minister van Justitie is als bijlage toegevoegd.

Hoofdstuk 1

Inleiding	13
1.1 Context	13
1.1.1 Digitale transformatie versus digitalisering	13
1.1.2 Traject en digitaliseringsambities	13
1.1.3 Budget	15
1.2 Onderzoek	17
1.2.1 Reikwijdte van de audit	17
1.2.2 Onderzoeksvragen	18
1.2.3 Onderzoeksnormen	19
1.2.4 Onderzoeksmethodes	19
1.2.5 Onderzoeksverloop	20
1.2.6 Structuur van het onderzoeksverslag	20

Hoofdstuk 2

Digitaliseringsstrategie van Justitie	21
2.1 Coherentie en unieke aard van de strategie	21
2.2 Veelheid aan prioriteiten	22
2.3 Rolverdeling	22
2.4 Keuze van projecten	23
2.5 Stroomlijning met het federale digitaliseringsbeleid	23
2.6 Deelconclusies	24

Hoofdstuk 3

Governance	25
3.1 Governancestructuur en -proces	25
3.1.1 Structuur	25
3.1.2 Processen	29
3.2 Positie van het directiecomité	30
3.3 Positie van de beleidscel	31
3.3.1 Beleidsvisie	31
3.3.2 Beleidsmatige en operationele tussenkomst	32
3.3.3 Concurrentie tussen de entiteiten die de digitaliseringsprojecten uitvoeren	33
3.3.4 Relaties met de governance-organen	34
3.3.5 Administratieve implicatie van de beleidscel	34
3.4 Positie van de gebruikers	34
3.4.1 Bijdrage van de gebruikers	35
3.4.2 Prioritering van de behoeften	36
3.5 Deelconclusies	36

Hoofdstuk 4

Interne beheersing en frauderisico	39
4.1 Budget	39
4.1.1 Benutting van de kredieten	39
4.1.2 Beschikbaarheid en toereikendheid van de begrotingsmiddelen	41
4.2 Consultancy	42
4.2.1 Omvang en outsourcingstrategie	43
4.2.2 Beheer van de risico's die samenhangen met het inschakelen van consultants	44
4.3 Fraude en interne beheersing	46
4.4 Deelconclusies	48

Hoofdstuk 5

Ondersteuning en houdbaarheid	51
5.1 Administratieve basisprocessen	51
5.1.1 Human resources	51
5.1.2 Projectmanagement (PMO)	52
5.1.3 Wetgeving	55
5.1.4 Begroting	56
5.1.5 Overheidsopdrachten	57
5.1.6 Enterprise architecture	59
5.1.7 IT	60
5.2 Houdbaarheid	61
5.2.1 Human resources	61
5.2.2 Budget	61
5.2.3 Operationele activiteiten	62
5.3 Deelconclusies	63

Hoofdstuk 6

Federaal digitaliseringsbeleid en rol van de FOD BOSA	65
6.1 Transversaal federaal beleid	65
6.2 Opdracht en rol van de FOD BOSA	68
6.2.1 Opdracht van de FOD BOSA	68
6.2.2 Uitvoering door de FOD BOSA	70
6.3 Deelconclusies	73

Hoofdstuk 7

Conclusies en aanbevelingen	75
7.1 Conclusies	75
7.2 Aanbevelingen	77

Bijlagen

Bijlage 1	Lijst van actoren	83
Bijlage 2	Organigrammen	91
Bijlage 3	Antwoord van de minister van Justitie	93

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Context

De federale overheid gaf in het begin van de jaren 2000 de aanzet voor de digitalisering van Justitie. Sindsdien hebben tal van politieke en bestuurlijke initiatieven verdere stappen in die richting gezet en werden er aanzienlijke menselijke, budgettaire en technologische middelen voor ingezet.

De initiatieven beogen een digitalisering en niet zozeer een volledige digitale transformatie.

1.1.1 Digitale transformatie versus digitalisering

Digitalisering wil in het kader van dit verslag zeggen dat een organisatie digitale technologieën aanvaardt en gebruikt¹.

De digitale transformatie slaat op *de economische en maatschappelijke gevolgen wanneer op een grondgebied of in een organisatie digitale technologieën worden geïntroduceerd en aanvaard*². De digitale transformatie is een globaal proces³ waarvoor diepgaand moet worden nagedacht over de bedrijfsprocessen van een organisatie enerzijds en over de huidige en toekomstige mogelijkheden om daar technologieën in te integreren anderzijds. De ambitie bestaat er dan in om toegevoegde waarde te creëren voor de openbare dienstverlening, onder meer aan de burger, door de bedrijfsprocessen administratief te vereenvoudigen en door het beste te halen uit de beschikbare technologieën.

In dit verslag wordt de term ‘digitalisering’ gehanteerd, aangezien Justitie veeleer daarop inzet dan op een volledige digitale transformatie.

1.1.2 Traject en digitaliseringsambities

Het digitaliseringstraject van Justitie werd tot in 2020 gekenmerkt door een opeenvolging van mislukkingen. Projecten zoals Phenix, dat de informaticasystemen van de rechterlijke orde moest moderniseren en uniformiseren, en Cheops, dat het dossierbeheersysteem *Mammouth-At-Central-Hosting* moest uitbreiden naar diverse actoren van Justitie, leverden niet de verwachte resultaten op.

¹ Met de term digitalisering wordt hier dus niet enkel de omzetting van analoge gegevens in digitale gegevens bedoeld.

² Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*, OECD Publishing, Parijs, 2019, 168 p., www.oecd.org.

³ Aurélie Dudézert, *La transformation digitale des entreprises*, Parijs, Éd. La Découverte, coll. Repères, 2018, p. 13.

Daar zijn veel redenen voor⁴:

- Er was geen duidelijke projectleider.
- De bedrijfsprocessen waren niet vooraf geanalyseerd.
- Er was geen overlegstructuur en de rechtsmachten en arrondissementen van eenzelfde rechtsgebied verkozen elk een verschillende aanpak.
- Er was geen volgehouden ICT-strategie, wat resulteerde in projecten die werden opgestart maar niet (of slechts ten dele) werden afgemaakt en in het feit dat andere richtingen werden ingeslagen waardoor voorgaande inspanningen niet konden worden geconcretiseerd.
- Er was een gebrek aan organisatie op het niveau van de gebruikers.
- Er was een falend *change management* en gebrek aan opleidingen.

In vergelijking met de andere EU-lidstaten blijft de globale kwaliteit van het gerechtelijk systeem in België een uitdaging, en dat geldt in het bijzonder voor de digitalisering ervan⁵. Het *EU Justice Scoreboard 2022*⁶ rangschikt België voor een hele reeks indicatoren onder het Europese gemiddelde, bijvoorbeeld het gebruik van elektronische tools en de online toegankelijkheid van de hoven en rechtbanken en van de vonnissen. De EU benadrukt tegelijk dat informatie- en communicatietechnologieën (ICT) de gerechtelijke systemen van de lidstaten kunnen versterken en ze ook toegankelijker, efficiënter, veerkrachtiger kunnen maken en beter in staat om de huidige en toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden⁷.

De Belgische Justitie is globaal nog een papiergebaseerde organisatie. Bij aanvang van de legislatuur 2019-2024 formuleerde de minister van Justitie een grote ambitie: “*in een tijdperk waar mensen met enkele computerklikken hun hele leven kunnen organiseren, kan justitie niet achterblijven. We moeten sneller, moderner en digitaal worden*”⁸. In zijn algemene beleidsnota 2021⁹ legde hij de nadruk op een volledig digitaal dossier, de digitalisering van de gevangenis, de vernieuwing en uitbreiding van de informatica-infrastructuur en de uitbreiding van het project Crossborder¹⁰ naar andere soorten boetes. De algemene beleidsnota’s 2022¹¹ en 2023¹² pakken de digitalisering van Justitie meer gestructureerd aan in een programma voor digitale transformatie (*Digital Transformation Programme* of DTP). Dat programma past voornamelijk in het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) dat de Europese Unie in 2021 lanceerde. In zijn laatste algemene beleidsnota’s¹³ spreekt de minister over de uitvoering van een plan voor digitale transformatie in vijf stappen:

4 Stanislas van Wassenhove, *Digitalisation de la justice belge, la relance ?*, witboek, Larcier, augustus 2021, 47 p.

5 Europese Commissie, *2022 Country Report - Belgium*, werkdocument, Brussel, 23 mei 2022, p. 46, commission.europa.eu.

6 Europese Commissie, *EU Justice Scoreboard 2022*, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, 19 mei 2022, *COM(2022) 234 final*, 62 p., commission.europa.eu.

7 Europese Commissie, *EU Justice Scoreboard 2022*, *ibid.*, punt 3.2.4 Digitalisation, p. 31, commission.europa.eu.

8 Parl. St. Kamer, 4 november 2020, *DOC 55 1610/015, Beleidsverklaring Justitie*, 52 p., www.dekamer.be.

9 Parl. St. Kamer, 4 november 2020, *DOC 55 1580/016, Algemene beleidsnota Justitie*, 25 p., www.dekamer.be.

10 Crossborder is een project van de FOD Justitie dat de gegevensuitwisseling tussen lidstaten moet faciliteren als het gaat over verkeersovertredingen, dat het eenvoudiger moet maken om de bedragen in te vorderen die aan de verkeersovertredingen zijn gekoppeld en dat de opmaak en verzending van de processen-verbaal moet digitaliseren en automatiseren. Geleidelijk aan is Crossborder van een gewoon project geëvolueerd naar een volwaardige actor van de digitalisering van Justitie.

11 Parl. St. Kamer, 29 oktober 2021, *DOC 55 2294/016, Beleidsnota Justitie*, 78 p., www.dekamer.be.

12 Parl. St. Kamer, 28 oktober 2022, *DOC 55 2934/013, Algemene beleidsnota Justitie*, 67 p., www.dekamer.be.

13 Parl. St. Kamer, 29 oktober 2021, *DOC 55 2294/016, Beleidsnota Justitie*, 78 p., www.dekamer.be.

1. modern materiaal;
2. één digitaal dossier;
3. alle databanken gelinkt;
4. Just-On-Web als digitale toegangspoort tot Justitie;
5. performantere Justitie boekt resultaten (minder administratieve taken, minder portkosten...).

De staatssecretaris voor Digitalisering stelde vast dat er in België op het gebied van digitalisering “*een zekere versnippering en een gebrek aan wendbaarheid inzake uitvoering en implementatie*” is¹⁴. Hij lanceerde daarom in november 2020 de digitaliseringsstrategie #SmartNation. Die moet enerzijds “*het digitaliseringsproces helpen versnellen*”¹⁵ en anderzijds “*zorgen voor een meer heldere en coherente aanpak van alle Belgische projecten*”¹⁶ door voort te bouwen op “*inclusie, convergentie en ambitie*”.

Het project #SmartNation omvat een aantal ambities die aansluiten bij de digitaliseringsstrategie van de minister van Justitie: synergieën tot stand brengen rond bestaande of nieuwe projecten, ervoor zorgen dat de projecten die passen in de herstelplannen meer impact hebben, en de overheid efficiënter maken via digitalisering.

De federale en Europese initiatieven tonen welke budgettaire inspanningen er worden geleverd om tegemoet te komen aan de digitaliseringsbehoeften van Justitie. Gelet op het strategisch belang ervan zou die digitalisering moeten inhaken op een transversaal beleid voor de digitalisering van de overheid.

Het digitaliseringstraject van Justitie, dat tot nog toe niet altijd even vlot verliep, en de onlangs geuite politieke ambities waarvoor aanzienlijke extra budgetten zijn uitgetrokken, gaan gepaard met risico's die onder controle moeten worden gehouden, wil men de slaagkansen ervan garanderen.

1.1.3 Budget

De FOD Justitie ontvangt vanuit de begroting van de federale overheid kredieten om zijn ICT-behoefte te financieren. Die kredieten worden toevertrouwd aan de ICT-stafdienst van de FOD en dekken de werkings-¹⁷ en de investeringsuitgaven¹⁸. In 2019 ging het om iets meer dan 43 miljoen euro op jaarbasis¹⁹.

De middelen voor de digitalisering van Justitie zijn sinds het begin van de legislatuur 2019-2024 sterk gestegen dankzij kredieten van de interdepartementale provisie (IDP Justitie) en het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV²⁰).

¹⁴ Parl. St. Kamer, 28 oktober 2022, DOC 55 2934/010, Algemene beleidsnota Digitalisering, 47 p., www.dekamer.be.

¹⁵ Parl. St. Kamer, 28 oktober 2022, DOC 55 2934/010, ibid.

¹⁶ Parl. St. Kamer, 28 oktober 2022, DOC 55 2934/010, ibid.

¹⁷ Basisallocatie 12 21 01 12 11 04.

¹⁸ Basisallocatie 12 21 01 74 22 04.

¹⁹ Rekening van uitvoering van de begroting van de federale overheid voor 2019.

²⁰ PHV van 30 april 2021, dat de Europese Commissie op 23 juni 2021 in het kader van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) positief evalueerde.

Eenzijds maakte de federale overheid een enveloppe van de interdepartementale provisie vrij die de minister van Justitie tussen 2020 en 2024 verdeelde over de projecten die Justitie sterker moeten maken. De minister zette uitdrukkelijk in op digitaliseringsprojecten. Met die IDP Justitie kunnen terugkerende of specifieke uitgaven worden gefinancierd. Sinds 2020 worden de kredieten van de IDP Justitie dus geleidelijk aan gebruikt om onder meer digitaliseringsprojecten te financieren, op basis van overdrachten naar specifieke basisallocaties. Uit de rekening van uitvoering van de begroting blijkt dat de stafdienst ICT op die basisallocaties 61,3 miljoen euro vastlegde in 2020 en 93,4 miljoen euro in 2023. De vereffeningen stegen van 56,5 miljoen euro in 2020 naar 80,5 miljoen euro in 2023.

Vanaf 2025 zouden de kredieten van de IDP Justitie in samenhang met terugkerende ICT-uitgaven structureel worden opgenomen in de initiële begroting van de FOD Justitie. Het budget voor ICT-uitgaven zal dan bij de vereffeningen stijgen van zo'n 43 miljoen euro naar zo'n 80 miljoen euro.

Anderzijds plant de EU om in het kader van het PHV tegen 2026 nagenoeg 115 miljoen euro (zonder btw) uit te trekken voor investeringen die bijdragen tot de digitale versterking van Justitie.

Er kon niet worden gepreciseerd hoeveel de digitaliseringsstrategie van de minister van Justitie kost²¹, maar zijn beleidscel raamt dat het voor 2023 om ongeveer 140 miljoen euro zou gaan, rekening houdend met de behoeften die de FOD en het *Digital Transformation Office*²² (DTO) formuleerden en rekening houdend met de ter beschikking gestelde kredieten (FOD Justitie, met inbegrip van de kredieten die aanvankelijk bestemd waren voor het project Crossborder, voor de IDP Justitie en voor het PHV).

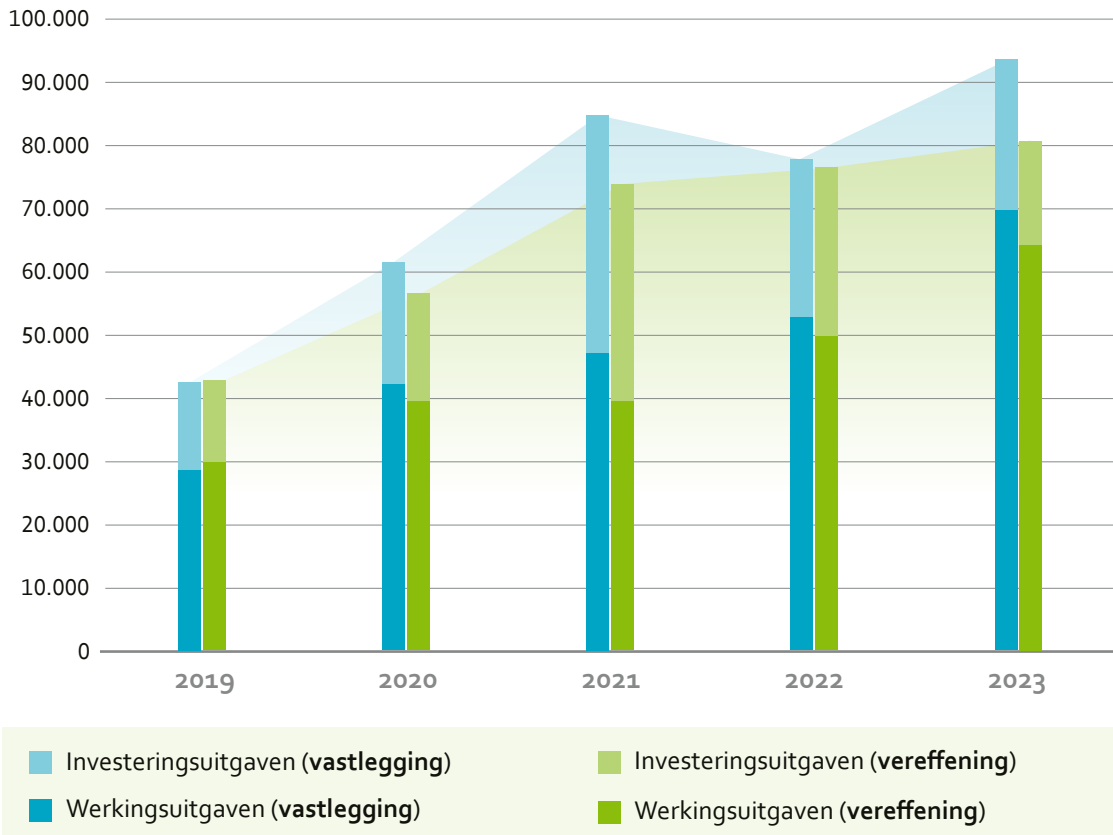
Grafiek 1 toont de informatica-uitgaven 2019-2023 van de FOD Justitie zoals die werden geboekt op de basisallocaties voor diverse werkings- en investeringsuitgaven in verband met informatica²³. Uit de grafiek blijkt dat die gestaag toenemen.

²¹ Zie punt 5.1.4.

²² Het *Digital Transformation Office* werd opgericht bij de FOD Justitie, onder het rechtstreekse gezag van de minister van Justitie. Het DTO moet onder meer de digitalisering van Justitie steunen en begeleiden.

²³ Uitgaven van de stafdienst ICT aangerekend op de kredieten van afdeling 21 specifiek bestemd voor de beheerorganen van de FOD Justitie.

Grafiek 1 – Uitgaven 2019-2023 van de FOD Justitie op basisallocaties in verband met informatica (in duizend euro)



Bron: Rekeningen van uitvoering van de begroting voor de jaren 2019-2023

De grafiek bevat de werkings- en investeringsuitgaven voor informatica vermeld in de basisallocaties 12 21 01 12 11 04 en 12 21 01 74 22 04 van de begroting. Ze bevat niet de kredieten van het PHV en de kredieten van de IDP Justitie die gebruikt werden voor specifieke uitgaven die niet werden aangerekend op de voornoemde basisallocaties. Sommige uitgaven voor digitalisering kunnen ook niet zijn ingeschreven op de geselecteerde basisallocaties maar gekoppeld zijn aan andere basisallocaties bij de FOD Justitie. De bedragen in de grafiek vertegenwoordigen dus niet de totale kosten van de digitalisering van de FOD Justitie.

1.2 Onderzoek

1.2.1 Reikwijdte van de audit

Het Rekenhof heeft de performantie onderzocht van de digitale transformatie die de federale overheid doorvoert bij Justitie. Het paste ook een aantal richtlijnen toe die gebruikt worden om het overheidsbeleid te beoordelen²⁴.

Bij de digitale transformatie van Justitie door de federale overheid zijn diverse instanties van Justitie en daarbuiten betrokken.

²⁴ Internationale Organisatie van Hoge Controle-instanties (Intosai), *ISSAI 300. Performance Audit Principles*, 20 p., en *GUID 2020. Evaluation of Public Policies*, 2019, 35 p., www.issai.org.

De volgende instanties werden onderzocht:

- de minister van Justitie, via zijn beleidscel;
- de FOD Justitie, en meer bepaald:
 - de directoraten-generaal Penitentiaire inrichtingen (DG EPI), Wetgeving, Fundamentele rechten en Vrijheden (DG WL) en Rechterlijke organisatie (DG ROJ);
 - de stafdiensten HR en ICT;
 - de dienst van de *Data Protection Officer* (DPO);
 - de cel *Project Management Office* (PMO) van het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV);
 - de diensten van de voorzitter van het directiecomité;
 - het project Crossborder;
 - het Belgisch Staatsblad;
- het *Digital Transformation Office* (DTO);
- de staatssecretaris voor Digitalisering via zijn beleidscel;
- de staatssecretaris voor Relance via zijn beleidscel;
- de FOD Beleid & Ondersteuning (BOSA), en meer bepaald de directoraten-generaal Vereenvoudiging & Digitalisering, en Begroting.

De volgende instanties werden geraadpleegd:

- de rechterlijke orde, en meer bepaald het college van hoven en rechtbanken, het Openbaar Ministerie en het Hof van Cassatie;
- de Hoge Raad voor de Justitie;
- het informaticacentrum van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, paradigm.brussels.

De volgende instanties werden geraadpleegd als controle- of auditinstantie:

- de Inspectie van Financiën, en meer bepaald het hoofd van de cel Federale Audit van de Inspectie van Financiën voor de Europese fondsen en de inspecteurs van Financiën die geaccrediteerd zijn bij de FOD Justitie en bij de FOD BOSA;
- de dienst Federale Interne Audit.

1.2.2 Onderzoeksvragen

He onderzoek beantwoordt deze drie vragen:

1. Ligt de strategie voor digitale transformatie bij Justitie in de lijn van het federale digitaliseringsbeleid (#SmartNation)?
2. Maakt de governance bij Justitie het mogelijk de digitaliseringsstrategie te ondersteunen?
3. Worden de risico's bij het beheer van de digitaliseringsprojecten bij Justitie onder controle gehouden?

1.2.3 Onderzoeksnormen

Het Rekenhof baseerde zich op de volgende normen:

- de standaarden van de internationale organisatie van hoge controle instanties (Intosai), onder meer de standaard over performance audits en de leidraden over de evaluatie van het overheidsbeleid²⁵ en audits van overheidsopdrachten²⁶;
- het Coso-referentiesysteem (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), onder meer de gids voor het beheer van frauderisico's (*Fraud Risk Management Guide*);
- de normen en regelgeving over interne beheersing die van toepassing zijn op de FOD's;
- de wettelijke of reglementaire normen die de digitalisering van de federale overheid en van Justitie in het bijzonder omkaderen, zoals:
 - de beleidsdocumenten die worden voorgesteld aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, zoals het regeerakkoord van 30 september 2020, de beleidsverklaringen en de jaarlijkse algemene beleidsnota's van de ministers en de staatssecretarissen die bij het geauditeerde beleid betrokken zijn (Justitie, Digitalisering, Begroting, Relance);
 - het koninklijk besluit van 22 februari 2017 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning (BOSA);
 - het ministerieel besluit van 16 december 2021 houdende maatregelen van interne organisatie met het oog op de coördinatie, stroomlijning en versnelling van de digitalisering van Justitie;
- voor de aspecten in verband met IT-governance en meer bepaald het beheer van IT-projecten:
 - Cobit 2019, het raamwerk voor goede IT-auditpraktijken en IT-governance (*Control Objectives for Information and related Technology*);
 - Cepej (*Council of Europe European Commission for the Efficiency of Justice*), die richtlijnen uitvaardigt voor het digitaliseren van dossiers en voor de digitalisering van de rechtbanken.

1.2.4 Onderzoeksmethodes

Het Rekenhof heeft tal van documenten onderzocht (parlementaire stukken, wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en operationele documenten die de overheidsdiensten voorgelegd hebben, onderzoeksverslagen enz.). Het heeft ook gesprekken gevoerd met de instanties die in het kader van deze audit werden geauditeerd en geraadpleegd.

Vóór de exitmeeting organiseerde het Rekenhof ook een gesprek met een aantal actoren van de digitalisering van Justitie om de voornaamste vaststellingen te bespreken (FOD Justitie: leidinggevenden, stafdienst ICT en Crossborder; DTO; FOD BOSA).

Tot slot heeft het Rekenhof gewerkt vanuit de optiek van de *single audit* en benadrukt het de kwaliteit van de gesprekken met de dienst Federale Interne Audit (FAI/FIA) en met de Inspectie van Financiën, in het bijzonder het hoofd van de cel Federale Audit van de Inspectie van Financiën voor de Europese fondsen en de inspecteurs van Financiën die geaccrediteerd zijn bij de FOD Justitie en bij de FOD BOSA.

²⁵ Intosai, *GUID 9020 – Evaluation of Public Policies*, op. cit.

²⁶ Intosai, *GUID 5280. Guidance for Audits of Public Procurement*, 2022, 63 p., www.issai.org.

1.2.5 Onderzoeksverloop

7 juni 2023	Aankondiging van het onderzoek aan de geauditeerden en aan de rechterlijke orde (College van het Openbaar Ministerie, College van de Hoven en Rechtbanken en eerste voorzitter van het Hof van Cassatie en procureur-generaal bij het Hof van Cassatie)
Juni 2023 – januari 2024	Onderzoek
29 en 30 januari 2024	Gesprekken met de FOD BOSA, de FOD Justitie (met inbegrip van de leidinggevendenden, de stafdienst ICT en Crossborder) en het DTO om de voornaamste vaststellingen te bespreken
April 2024	Exitmeeting met de FOD Justitie, het DTO, de FOD BOSA en met de minister van Justitie, de staatssecretaris voor Digitalisering en de staatssecretaris voor Relance, die werden vertegenwoordigd door hun beleidscellen, en aanvullende vergadering met de vertegenwoordigers van de beleidscel van de minister van Justitie
17 juli 2024	Verzending van het ontwerpverslag aan de FOD Justitie, aan het DTO, aan de FOD BOSA en aan de minister van Justitie, aan de staatssecretaris voor Digitalisering en aan de staatssecretaris voor Relance
2 september 2024	Antwoorden van de minister van Justitie, de FOD Justitie en BOSA De staatssecretarissen voor Digitalisering en voor Relance, en het DTO hebben niet geantwoord. Het eindverslag houdt rekening met de ontvangen antwoorden.

1.2.6 Structuur van het onderzoeksverslag

Dit verslag bespreekt eerst de digitaliseringsstrategie van Justitie ([hoofdstuk 2](#)), de governance die werd ingesteld om die strategie uit te voeren ([hoofdstuk 3](#)) en het onder controle houden van de risico's ([hoofdstuk 4](#)). Vervolgens onderzoekt het de administratieve ondersteuning door de FOD Justitie ([hoofdstuk 5](#)) en tot slot gaat het in op het transversale federale digitaliseringsbeleid en de rol die de FOD BOSA in de uitvoering daarvan speelt ([hoofdstuk 6](#)).

Hoofdstuk 2

Digitaliseringsstrategie van Justitie

Dit hoofdstuk bespreekt de digitaliseringsstrategie van Justitie, de prioriteiten, de rolverdeling tussen de actoren van de digitalisering, de keuze van de projecten die de digitalisering tot stand moeten brengen en, tot slot, de mate waarin de strategie inhaakt op het federale digitaliseringsbeleid.

2.1 Coherentie en unieke aard van de strategie

Het digitaliseringstraject van Justitie bestaat uit diverse programma's en reeksen van projecten. Drie entiteiten voeren ze uit: de stafdienst ICT, het *Digital Transformation Office* (DTO) en Crossborder. Zij moeten samenwerken. Zo bepaalt het strategisch plan van de FOD Justitie dat de stafdienst ICT ondersteuning biedt aan het DTO en aan Crossborder voor het project digitale transformatie²⁷. De projecten die de drie entiteiten beheren, zijn onderling sterk afhankelijk, zowel qua beheer als qua technische aspecten.

Het traject is niet geformaliseerd in een document waarin de activiteiten van de drie entiteiten vervat zijn. Het enige document dat in het kader van de digitalisering werd opgesteld, is het *Digital Transformation Programme* (DTP)²⁸. Daarin zitten onder meer de projecten Digitaal Dossier²⁹, *Just New CMS*³⁰ en IAM/PAM³¹. Het omvat een aantal activiteiten in verband met de digitalisering van de rechterlijke orde maar niet alle activiteiten in verband met de digitalisering van Justitie. De volgende topics komen er bijvoorbeeld niet in aan bod: de digitale platforms voor gedetineerden, de cyberveiligheid en andere interne projecten bij de FOD Justitie.

Volgens de beleidscel van de minister van Justitie vormt het DTP nochtans dé digitaliseringsstrategie van Justitie³². Het programma werd echter inderhaast opgesteld om de Europese financiering in het kader van het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) te kunnen genieten. Het definieert weliswaar specifieke, meetbare, aanvaardbare, realistische en tijdgebonden doelstellingen (Smart) voor alle digitaliseringsactiviteiten van Justitie, maar het kan niet worden gelijkgesteld met een digitaliseringsstrategie in ruime zin voor heel Justitie.

Sommige activiteiten voor de digitalisering van Justitie vinden dus plaats buiten een unieke, coherente en vooraf uitgetekende strategie.

²⁷ FOD Justitie, *Strategisch plan 2022-2024*, Brussel, p. 26, justice.belgium.be.

²⁸ Artikel 1 van het ministerieel besluit van 16 december 2021 houdende maatregelen van interne organisatie met het oog op de coördinatie, stroomlijning en versnelling van de digitalisering van Justitie.

²⁹ Het project Digitaal Dossier beoogt het creëren, centraliseren, digitaliseren en aanpassen van dossiers van Justitie via de portaalsite *Just-On-Web*. Het project is opgedeeld in verschillende componenten, waaronder *JustSign*, *JustSend*, *JustView*...

³⁰ Het project New CMS beoogt de opmaak en uitrol van een nieuw systeem voor dossierbeheer in het gerechtelijk apparaat. Het systeem zal gelinkt zijn aan het Digitaal Dossier en moet worden uitgerold in zeven entiteiten van de rechterlijke orde vóór het einde van het PHV.

³¹ Het project IAM/PAM beoogt de ontwikkeling van een gecentraliseerd systeem voor *Identity Access Management* (IAM) en *Privileged Access Management* (PAM).

³² Het ministerieel besluit van 16 december 2021 geeft het DTO onder meer de opdracht om de digitalisering van Justitie te ondersteunen en begeleiden en om de digitale initiatieven binnen Justitie te harmoniseren.

Het laatste strategisch plan 2022-2024 van de FOD Justitie en de algemene beleidsnota's van de minister van Justitie voor de jaren 2020 tot 2022 lopen trouwens niet gelijk. Aan de ene kant focust het beleid van de minister op de behoeften van de rechterlijke orde (RO) en op de digitalisering van de processen van die orde. Aan de andere kant focust de FOD Justitie op de hervorming van de ondersteunende diensten, de vernieuwing van het IT-materiaal, de professionalisering van het projectbeheer en een betere budgettaire opvolging. De FOD moet via zijn stafdienst ICT echter ondersteuning bieden aan “*de FOD Justitie en de Rechterlijke Organisatie door op hun verzoek adequate en performante ICT-diensten ter beschikking te stellen opdat zij hun opdrachten doeltreffend en doelmatig kunnen uitvoeren*”³³.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag van het Rekenhof bevestigt de FOD Justitie dat er niet één enkele strategie bestaat. Een dergelijke strategie mag zich niet beperken tot de rechterlijke orde, maar moet de hele FOD omvatten. Met het oog daarop stelt de FOD dat hij in samenwerking met de rechterlijke orde voor de volgende regering een memorandum over digitalisatie heeft opgesteld.

2.2 Veelheid aan prioriteiten

De beleidscel van de minister, de FOD Justitie, de rechterlijke orde, de stafdienst ICT, het DTO en Crossborder hebben verschillende prioriteiten:

- De minister heeft a priori één enkele legislatuur om zijn beleid en dat van de regering uit te voeren.
- Het DTO werd in 2021 opgericht bij ministerieel besluit ingevolge de goedkeuring van het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) maar zal ophouden te bestaan op 31 december 2025³⁴.
- De stafdienst ICT heeft zijn *redesign*³⁵ aangevat in 2023, zonder duidelijk bepaalde deadline³⁶.
- De rechterlijke orde, die onafhankelijk is van de uitvoerende macht, wil zijn ondersteunende functies autonoom maken. Tot nog toe werden die geheel of gedeeltelijk verzorgd door de federale administraties, waaronder de FOD Justitie.

De doelstellingen van de verschillende actoren maken het moeilijk om gemeenschappelijke prioriteiten te bepalen.

2.3 Rolverdeling

De rolverdeling tussen de actoren van de digitalisering is niet duidelijk. Er is geen consensus over ieders rol, noch een referentiedocument dat de rollen verduidelijkt. Sommige actoren begrijpen overigens hun eigen rol niet en nemen dan ook niet de verantwoordelijkheden op die daaraan verbonden zijn.

De beleidscel heeft dat gebrek aan duidelijkheid aangegrepen om een aantal projecten (gedeeltelijk) weg te halen bij de stafdienst ICT en bij het DTO, en ze toe te vertrouwen aan Crossborder, in de hoop dat die transfer snel resultaten oplevert³⁷. Door die transfer konden bovendien gemakkelijk nieuwe resources worden aangeboord die echter bestemd waren voor het beheer van de boetes en niet voor andere digitaliseringsprojecten.

³³ FOD Justitie, *Strategisch plan 2022-2024*, ibid., p. 4.

³⁴ Artikel 4 van het al vernoemde ministerieel besluit van 16 december 2021.

³⁵ Reorganisatie van de ICT-dienst die past in een hervorming van de ondersteunende diensten van de FOD Justitie.

³⁶ De *redesign* is een doelstelling uit het strategisch plan 2022-2024, zie FOD Justitie, *Strategisch plan 2022-2024*, p. 37.

³⁷ Zie punt 3.3.3.

2.4 Keuze van projecten

De actoren van de digitalisering hebben geen volledig en actueel overzicht van de ICT-systemen en van hun onderlinge connecties, waardoor een aantal risico's ontstaan die onder controle moeten worden gehouden:

- gebrek aan communicatie tussen de applicaties;
- gaten in de cyberveiligheid;
- een incoherente architectuur en een veelheid aan applicaties die eenzelfde doel dienen;
- verouderde applicaties;
- terugkerende uitgaven voor het onderhoud van verouderde applicaties.

Bovendien wordt het digitaliseringstraject niet opgevolgd of geëvalueerd. Er is geen strategisch evaluatieplan met succesindicatoren, een voortgangsperscentage voor de projecten of tevredenheidscijfers.

Het parlement werd weliswaar geïnformeerd over de voortgang en over de vertragingen via een rapport over de evolutie van de algemene beleidsnota van de minister van Justitie, maar er is geen opvolgingstabel van alle activiteiten in samenhang met de digitalisering in haar geheel.

Elke minister en staatssecretaris preciseert overigens jaarlijks in zijn/haar algemene beleidsnota tot welke duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG, *Sustainable Development Goals*, opgesteld door de Verenigde Naties) zijn/haar beleid wil bijdragen³⁸. Voor Justitie is er echter geen indicator die opvolgt in hoeverre de digitaliseringsprojecten bijdragen tot de verwezenlijking van die SDG's.

Omdat er niet één enkele, coherente strategie is, is er geen redelijke zekerheid dat de gekozen en ondernomen projecten het meest prioritair zijn voor de goede uitvoering van een strategie, noch dat de ingezette middelen prioritair naar projecten gaan die het best tegemoetkomen aan de gemeenschappelijke ambitie om Justitie te digitaliseren.

De projecten worden niet gekozen op basis van goedgekeurde en transparante criteria. Zonder strategie is het moeilijk om de onderlinge afhankelijkheid van projecten te managen en tot een performant beheer te komen. Er is bovendien geen gedetailleerde inventaris van alle projecten die aangeeft hoever ze staan, of de reikwijdte in acht wordt genomen, of de kosten onder controle worden gehouden en of de deadlines worden gehaald.

2.5 Stroomlijning met het federale digitaliseringsbeleid

Justitie kan haar eigen digitaliseringstraject niet stroomlijnen met een federaal digitaliseringsbeleid, noch bij de opmaak, noch bij de uitvoering. Er zijn namelijk geen horizontale federale richtlijnen die bepalen hoe een digitaliseringsstrategie bij een departement, bv. Justitie, kan worden ingevoerd. Aan de hand van dergelijke richtlijnen zouden de prioritaire acties waartoe de minister van Justitie beslist, nochtans met de federale ambities kunnen worden gestroomlijnd³⁹.

Het Rekenhof beveelt de federale regering, en de minister van Justitie in het bijzonder, aan om één enkele, coherente strategie te definiëren voor de digitale transformatie van Justitie. Die strategie

³⁸ Zie in het bijzonder SDG 4 Kwaliteitsonderwijs, SDG 10 Ongelijkheid verminderen en SDG 16 Vrede, veiligheid en sterke publieke diensten.

³⁹ Zie punt 6.2.

moet de belanghebbenden (beleidscel van de minister van Justitie, FOD Justitie, DTO, gebruikers⁴⁰...) betrekken bij de digitale transformatie en rekening houden met hun behoeften. Ze moet een visie, Smart-doelstellingen en de nodige middelen definiëren. Ze moet steunen op administratieve basisprocessen en opvolgings- en evaluatiemechanismen preciseren, zoals het meten van de impact en van de tevredenheid. De uitvoering van die strategie zou in de praktijk gepaard kunnen gaan met een stappenplan dat alle belanghebbenden goedkeuren.

Bovendien beveelt het Rekenhof de FOD Justitie aan na te gaan in hoeverre hij in staat is om zo'n strategie uit te voeren (onderzoek van de zgn. *maturiteit*). De FOD moet ook een diagnose maken van zijn volledige ICT-landschap en daarbij focussen op de digitale achterstand, de ouderdom van de applicaties en de *legacy systems*⁴¹ om een totaalbeeld te krijgen van zijn ICT.

Daarnaast beveelt het Rekenhof de FOD Justitie en het DTO aan om de gebruikersbehoeften beter op te vragen en te begrijpen, en transparante criteria op te stellen om een volgorde te bepalen voor de projecten. Dat moet ervoor zorgen dat de projecten die worden ondernomen, de meest prioritaire zijn voor de goede uitvoering van het digitaliseringstraject of de strategie voor digitale transformatie.

Tot slot beveelt het Rekenhof de FOD Justitie en het DTO aan werk te maken van een *portfolio management* om de programma's en de projecten te beheren die onder een strategie voor digitale transformatie ressorteren. Dat beheer zou gecentraliseerd, transversaal en gestandaardiseerd moeten zijn. Het zou een mechanisme moeten omvatten voor gezamenlijke en systematische rapportering om te garanderen dat de beheersgegevens van de projecten kwaliteitsvol en betrouwbaar zijn. Het moet ook een vlot verloop garanderen als projecten onderling van elkaar afhankelijk zijn.

2.6 Deelconclusies

Alle actoren kunnen zijn het erover eens dat een digitale transformatie een gedeelde ambitie en een noodzaak is. Voor die ambitie moeten verschillende belanghebbenden gemobiliseerd worden die uiteenlopende opdrachten en prioriteiten hebben. Hoewel een reeks projecten bijdraagt tot de digitalisering, is er geen coherente strategie.

Omdat er geen strategie is die de doelstellingen en de nodige middelen bepaalt, valt niet te beoordelen of de ondernomen projecten optimaal bijdragen tot de digitalisering, noch of de menselijke, budgettaire en technologische middelen doeltreffend worden ingezet.

Het Rekenhof beveelt de federale regering, en in het bijzonder de minister van Justitie, aan om één coherente strategie te definiëren voor de digitale transformatie van Justitie.

⁴⁰ Met 'gebruikers' worden alle departementen en diensten bedoeld, intern en van buiten de FOD, die behoeften hebben waarmee rekening moet worden gehouden in het kader van het digitaliseringstraject, om de bedrijfsprocessen van Justitie te kunnen verbeteren en, idealiter, Justitie digitaal toegankelijker te maken voor de burger. Het gaat dan onder meer over de administratie zelf (voor haar administratieve behoeften en haar behoeften op het vlak van beheer), over de directoraten-generaal (voor de behoeften in samenhang met de vakgebieden die ze omkaderen, zoals de gevangenis (DG EPI), de wetgeving (DG WL), de rechterlijke orde) alsook over notarissen, gerechtsdeurwaarders, advocaten en alle actoren van Justitie (zie [punt 3.4](#)).

⁴¹ *Legacy systems* zijn hardware, software of IT-systemen die nog in gebruik zijn hoewel ze verouderd zijn.

Hoofdstuk 3

Governance

Dit hoofdstuk bestudeert de governance die werd ingesteld om de digitalisering van Justitie te begeleiden. Governance wordt hier onderzocht als de combinatie van processen en structuren die het bestuur heeft ingevoerd om de organisatie te informeren, te sturen en te leiden en om toezicht te houden op de activiteiten, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de organisatie⁴².

Daarna komt de positie van de voornaamste actoren aan bod: het directiecomité van de FOD Justitie, de beleidscel van de minister van Justitie en, tot slot, de gebruikers⁴³ als belanghebbenden bij de digitalisering van Justitie.

3.1 Governancestructuur en -proces

De governance wordt besproken vanuit twee invalshoeken: enerzijds de structuur en anderzijds de processen die werden ingevoerd om het digitaliseringstraject van Justitie te begeleiden.

3.1.1 Structuur

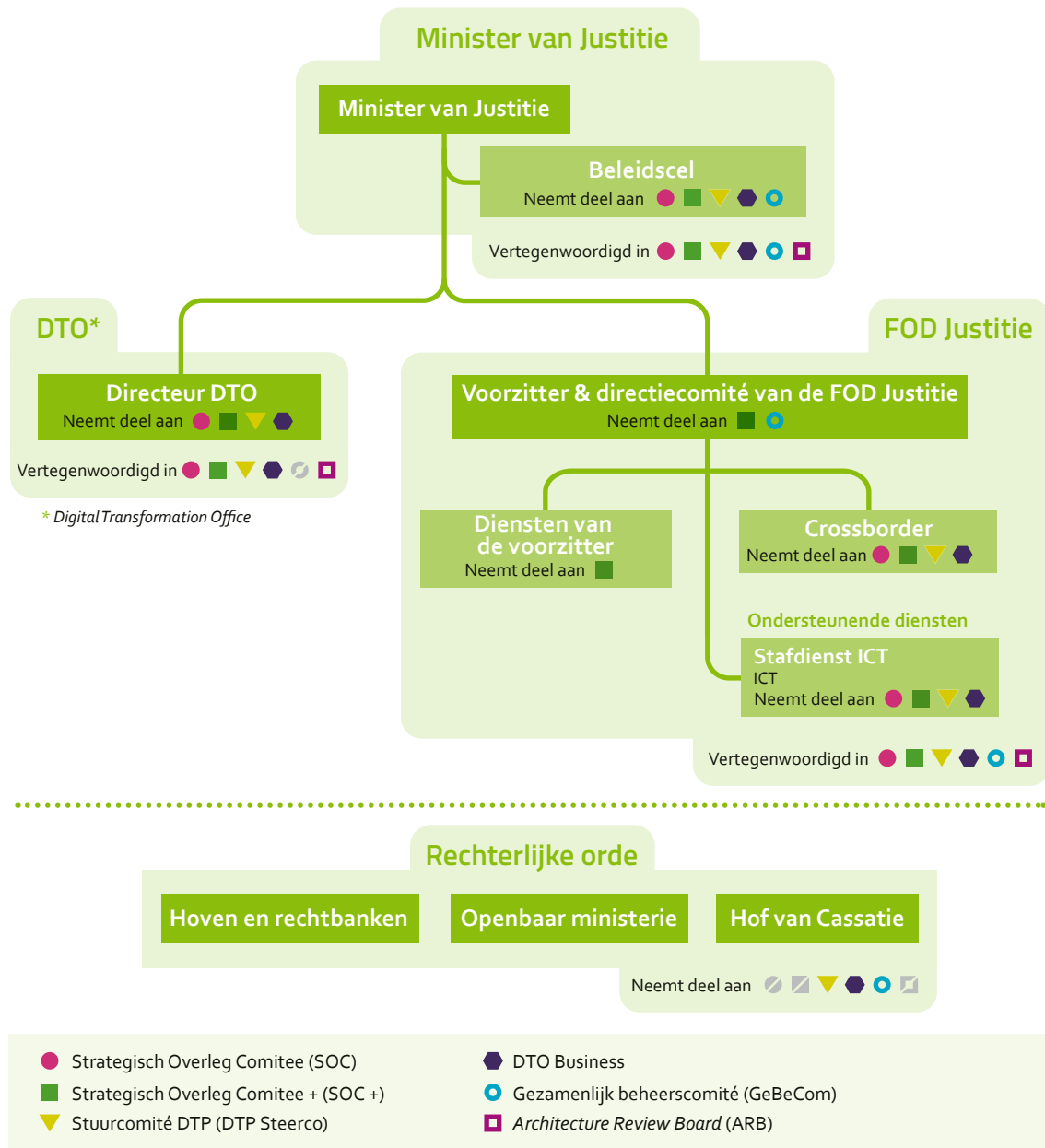
Dit punt focust op de structuur die binnen het departement Justitie werd ingesteld om het digitaliseringstraject ten uitvoer te brengen. De voornaamste actoren van de digitalisering worden besproken, en ook de dynamiek tussen die actoren en de governance-organen die voornamelijk geactiveerd werden voor de digitalisering.

Grafiek 2 schetst de voornaamste actoren van de digitalisering om een beter beeld te krijgen van hun posities en hun vertegenwoordiging in de governance-organen. Het schema is niet exhaustief: het vermeldt alleen de voornaamste actoren. Aanvullende informatie is terug te vinden in **bijlage 1**.

⁴² Institute of Internal Auditors (IIA), *Governance*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, www.iaa.org.uk.

⁴³ Zie punt 3.4.

Grafiek 2 – Positie van de vier voornaamste actoren, en de overleg- of governance-organen waaraan ze deelnemen, zoals vastgesteld in de audit



Bron: Rekenhof, juni 2024

3.1.1.1 Dynamiek tussen de vier voornaamste actoren van de digitalisering van Justitie

De governancestructuur die werd ingesteld om Justitie te digitaliseren, is opgebouwd rond vier grote actoren. Drie operationele actoren (de stafdienst ICT, het *Digital Transformation Office* (DTO) en Crossborder) cirkelen rond de vierde, namelijk de beleidscel van de minister van Justitie. Hun samenwerking is complex.

De beleidscel laat de drie operationele actoren bewust met elkaar concurreren in de hoop sneller tot resultaten te komen. Ze heeft onder meer projecten aan een actor toegekend of bij de ene actor weggehaald en toegewezen aan een andere (van de stafdienst ICT naar Crossborder), zonder systematisch overleg met die actoren. Dat schaafde dan ook het vertrouwen tussen de actoren.

3.1.1.2 Rollen en verantwoordelijkheden

Hoewel heel wat actoren en begeleidende organen bij de digitalisering betrokken zijn, is er geen overkoepelende en geïntegreerde beschrijving van ieders rol en verantwoordelijkheden. Er zijn ook geen Raci-matrixen⁴⁴. Justitie kan dus niet uitklaren wie wat doet, en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Alle actoren spelen dus verschillende rollen en soms nemen ze posities in die de hunne niet zijn. Het directiecomité van de FOD Justitie, dat de FOD moet beheren overeenkomstig het strategisch plan, vervult zijn rol niet. De minister van Justitie, die de beleidslijnen moet uitzetten, speelt een rol in de besluitvorming gaande van het strategische niveau tot het operationele niveau. Het DTO, dat in hoofdzaak het programma voor digitale transformatie (DTP) moet uitvoeren maar ook de digitaliseringsinitiatieven van Justitie moet harmoniseren, slaagt er niet in om die opdracht in haar geheel te vervullen. Het project Crossborder, dat zich aanvankelijk beperkte tot verkeersboetes, bleek bereid om ook andere projecten te ontwikkelen, onder meer door snel externe resources te mobiliseren. Het werkt nu aan projecten die verder reiken dan de boetes. De stafdienst ICT, die de FOD Justitie en de rechterlijke orde moet ondersteunen, spitst zich voornamelijk toe op zijn eigen *redesign* en het behoud van zijn *legacy systems*.

Het Rekenhof beveelt aan duidelijkheid te scheppen over de rol en verantwoordelijkheden van alle actoren die betrokken zijn bij de digitalisering (ook de gebruikers) en dat allemaal te formaliseren, bijvoorbeeld in een Raci-matrix van de digitaliseringsactiviteiten. Er moet gepreciseerd worden wat van elke belanghebbende wordt verwacht en welke resultaten ze moeten bereiken, en dat moet regelmatig gecontroleerd worden via transparante en volledige rapporteringen.

3.1.1.3 Vertrouwen tussen de actoren

Het ontbreken van een overkoepelende en geïntegreerde beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden leidt bij de actoren van de digitalisering ook tot onbegrip en zelfs tot betwistingen van hun respectieve rollen. Het bemoeilijkt de relaties tussen de stafdienst ICT, het DTO en Crossborder.

De FOD Justitie zag het DTO als een rechtstreekse concurrent op het vlak van IT, veeleer dan als een partner in de ondersteuning van de digitalisering.

⁴⁴ Met een Raci-matrix kunnen de rollen en verantwoordelijkheden worden gedefinieerd: responsible (degene die uitvoert), accountable (degene die goedkeurt), consulted (degene die wordt geraadpleegd) en informed (degene die wordt geïnformeerd).

Bovendien heeft de beleidscel meer en meer digitaliseringsprojecten toevertrouwd aan Crossborder, via het administratief en technisch secretariaat (ATS) van de minister van Justitie⁴⁵, waarvan een lid leiding geeft aan Crossborder. Sommige van die projecten waren al opgestart bij de stafdienst ICT. Als gevolg daarvan wordt Crossborder gezien als een concurrent voor de andere actoren. Noch de FOD noch Crossborder zelf was van mening dat het project Crossborder in de feiten bij de FOD Justitie was gelokaliseerd, gezien de nabijheid van het ATS en de beleidscel. In die context komt Crossborder naar voren als een zwarte doos voor de FOD Justitie, als een soort ontwikkelingsstructuur die rechtstreeks onder het gezag van de minister staat. Crossborder presenteerde zich ook als rechtstreeks gelinkt aan de minister. De gebruikers verklaren de rol van Crossborder ook niet volledig te begrijpen. Die onduidelijkheid stremt het vertrouwen tussen Crossborder en de andere actoren van de digitalisering.

Het Rekenhof stelt bovendien vast dat de synergieën tussen de stafdienst ICT, het DTO en Crossborder sterk afhangen van de onderlinge verstandhouding. De samenwerking loopt vlot of stroef naargelang de persoonlijke verstandhouding goed of conflictueus is. Sinds kort groeit er een zeker vertrouwen, onder meer dankzij een meer open en transparante communicatie.

De gebruikers en de beleidscel van de minister verklaren dat ze er geen vertrouwen meer in hadden dat de administratie het digitaliseringstraject van Justitie tot een goed einde zou brengen, onder meer door de opeenvolgende mislukkingen, wat de minister ertoe gebracht heeft de governancestructuren te herzien.

3.1.1.4 Governanceorganen

Bij het departement Justitie bestonden al verschillende governanceorganen, maar de governance werkte niet naar behoren. Zo slaagde het Gebecom⁴⁶ er vanuit zijn rol en organisatie niet in om beslissingen te nemen over de digitalisering. Het werd niet gezien als een ondersteunend orgaan voor het digitaliseringstraject. Daarom heeft de beleidscel geprobeerd om dat proces nieuw leven in te blazen buiten de bestaande organen om.

De beleidscel heeft nieuwe organen gecreëerd: het Strategisch Overleg Comité (SOC) en het Strategisch Overleg Comité+ (SOC+)⁴⁷, en het DTO. SOC en SOC+ hebben het directiecomité en het gemeenschappelijk beheerscomité overvleugeld. Die wijziging heeft de governance echter niet verbeterd. Die organen zetten de deur open voor externe consultants, zonder rekening te houden met de risico's op belangenconflicten die dat teweeg zou brengen. Ze hebben het directiecomité bovendien ontheven van zijn beslissingsbevoegdheid op het vlak van digitalisering.

⁴⁵ Het koninklijk besluit van 10 mei 2007 tot instelling bij de minister van Justitie van een technisch en administratief secretariaat bepaalt dat het ATS Justitie de minister van Justitie adviseert in alle aangelegenheden die vallen onder zijn bevoegdheden betreffende de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus. Het ATS bestaat uit twee officieren van de federale politie, twee officieren van de lokale politie en twee leden van het administratief en logistiek kader van de geïntegreerde politie. De leden worden door de minister van Justitie aangewezen voor een termijn van vijf jaar, die hernieuwbaar is. Ze staan onder zijn gezag.

⁴⁶ Volgens artikel 42 van de wet van 18 februari 2014 betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie, werd bij de FOD Justitie een gemeenschappelijk beheerscomité (Gebecom) ingesteld in afwachting dat de beheersbevoegdheid en de verdeling van de middelen worden overgedragen aan de colleges. Gebecom bestaat uit de leden van het directiecomité van de FOD Justitie en de voorzitters van de colleges. Zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de minister van Justitie neemt Gebecom de beslissingen die de opdracht van de FOD Justitie betreffen op het vlak van de ondersteuning en omkadering van de rechterlijke organisatie.

⁴⁷ Zie bijlage 1.

De rechterlijke orde, waarvoor het DTP-programma bedoeld is, blijft de enige belanghebbende van de gebruikers die vertegenwoordigd is in de governanceorganen van het DTO. De rechterlijke orde is in het DTP-*steering committee* (DTP Steerco⁴⁸) vertegenwoordigd door twee afgevaardigden van Cassatie, twee afgevaardigden van het College van Hoven en Rechtbanken en twee afgevaardigden van het College van het Openbaar Ministerie. Naar DTO Business⁴⁹ werden voor de rechterlijke orde twee voltijdse equivalenten (VTE) gedetacheerd die werden aangewezen door het College van Hoven en Rechtbanken, twee VTE die werden aangewezen door het College van het Openbaar Ministerie en één VTE die werd aangewezen door het Hof van Cassatie.

De oprichting van DTP Steerco en DTO Business heeft hen dus nauwer betrokken bij het DTP. De samenwerking met de rechterlijke orde blijft evenwel delicaat, vanwege zijn complexe organisatie. De rechterlijke orde bestaat immers uit diverse autonome componenten en heeft de definitie van zijn behoeftes niet gestructureerd noch de nodige middelen vrijgemaakt voor het DTO om die behoeftes te analyseren⁵⁰.

De governancestructuren en de bijbehorende dynamiek belemmeren de invoering van de digitalisering.

Het Rekenhof beveelt aan om elk governance-orgaan dat betrokken is bij de digitalisering exhaustief te beschrijven (samenstelling, rol en verantwoordelijkheden), dus onder meer Gebecom, SOC, SOC+, DTP Steerco en het directiecomité. In het kader van die oefening beveelt het Rekenhof aan te onderzoeken of het mogelijk is de governancestructuren te vereenvoudigen. Die beschrijving moet ook de onderlinge dynamiek en uitwisselingen tussen de organen beschrijven. Tot slot moet er een stabiel en duurzaam coördinerend orgaan komen.

3.1.2 Processen

Er is geen performant beslissingsproces. Enerzijds beslissen de governance-organen die betrokken zijn bij de digitalisering via consensus. Is die er niet, dan neemt geen enkele actor de finale beslissing. In het kader van het DTO werd wel een getrapte hiërarchie gedefinieerd en als er geen consensus wordt gevonden in het DTP-*steering committee*, wordt de beslissing voorgelegd aan de minister⁵¹, maar hij of zijn beleidscollega nemen dan niet altijd een beslissing. Als een beslissing uitblijft, kunnen de gebruikers geneigd zijn een oplossing voor te stellen die het uiteindelijk soms haalt, zonder daarvoor bevoegd te zijn of zonder dat dat van hun verwacht wordt. Anderzijds wordt het niet-respecteren van beslissingen over digitalisering niet bestraft. Dat is onder meer het geval voor de naleving van de richtlijnen (*guidelines*) in verband met de architectuur. De projecten lopen door dat alles vertraging op, het vertrouwen tussen de actoren vermindert, de richtlijnen worden vaker niet nageleefd enz. Tot slot krijgen de projecten geen duidelijke volgorde toegekend op basis van transparante criteria waarover iedereen is geïnformeerd. Men is er dus niet zeker van dat alle projecten een zo groot mogelijke meerwaarde bieden voor de digitalisering op lange termijn.

⁴⁸ Artikel 3 van het ministerieel besluit van 16 december 2021: "De DTP-stuurgroep neemt beslissingen over de voorstellen die haar worden voorgelegd door het DTO; daaronder begrepen alle strategische beslissingen en organisatorische maatregelen die voortkomen uit het Digitaal Transformatieprogramma".

⁴⁹ DTO Business ondersteunt de DTO-directeur bij zijn opdrachten, die gedefinieerd zijn in het ministerieel besluit van 16 december 2021.

⁵⁰ Zie punt 3.4.

⁵¹ Artikel 3 van het ministerieel besluit van 16 december 2021.

De governanceprocessen zijn dus niet performant en maken het niet mogelijk beslissingen te nemen, of een volgorde te bepalen voor de projecten om het digitaliseringstraject te begeleiden.

Het Rekenhof beveelt aan om voor de digitalisering governanceprocessen op te stellen en te formaliseren, door doordachte besluitvormingsprocessen te definiëren die op een aantal stappen berusten (analyse, planning, uitvoering, opvolging, nazicht) en door rekening te houden met de risico's, de beschikbare resources en de beoogde doelstellingen. In dat kader is het nodig beslissingen te nemen en die te motiveren, mee te delen en te doen toepassen. Elke actor die bij die processen betrokken is, moet zijn rol bovendien ten volle vervullen, in het bijzonder wanneer een vraag wordt voorgelegd aan een hoger beslissingsniveau.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag wil de minister van Justitie de vaststelling over de performantie van de besluitvormingsprocessen nuanceren. De beleidscel moest een actieve rol spelen om de patstelling te doorbreken, maar liet het initiatief zoveel mogelijk aan de belanghebbenden over. In dit verband wijst hij op de getrapte hiërarchie waarin het ministerieel besluit tot oprichting van het DTO voorziet en dat de minister onder bepaalde voorwaarden beslissingsbevoegdheid verleent.

Het Rekenhof is echter van mening dat het besluitvormingsproces in het DTP niet altijd efficiënt was. Zo leidde het gebrek aan besluitvorming over technologische keuzes bij het project Digitaal Dossier tot verdere vertragingen, zonder dat het mechanisme van de getrapte hiërarchie werd gebruikt.

3.2 Positie van het directiecomité

In de context van die niet-ondersteunende governance vervult het directiecomité zijn rol in het digitaliseringstraject van Justitie niet.

De terughoudendheid van het directiecomité komt tot uiting in het feit dat het weinig rapportering vraagt en dat het niet over kwaliteitsvolle informatie beschikt over het geheel aan digitaliseringsactiviteiten bij Justitie. Zo heeft het comité geen rapporten over de projecten en verwezenlijkingen van Crossborder, dat nochtans een project van de FOD Justitie is.

De steeds verregaandere inmenging van de beleidscel, tot in de operationele taken, beperkt de rol van het directiecomité, dat het beleid van de minister van Justitie moet uitvoeren. Het directiecomité zegt zich zo op te stellen om conflicten met de beleidscel te vermijden.

Het directiecomité blijkt niet altijd de gelegenheden te baat te (willen) nemen die het krijgt om beslissingen te nemen die het comité aanbelangen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de uitvoering van een aantal doelstellingen van zijn strategisch plan 2022-2024, in het bijzonder de doelstelling⁵² over de integratie van de DTO-activiteiten in de FOD, waarvoor het geen enkel voorstel heeft geformuleerd.

Het directiecomité heeft ook zijn risicobereidheid (*risk appetite*) niet gedefinieerd. Het moet nochtans de risico's beheren die gepaard gaan met de digitalisering. Het komt pas in actie als er

⁵² FOD Justitie, *Strategisch plan 2022-2024*, op. cit., p. 26.

zich risico's voordoen. Bij de FOD werden de risico's die gepaard gaan met de digitalisering niet geïdentificeerd en ze worden niet beheerd.

Tijdens de tegensprekelijke procedure verklaarde de minister van Justitie dat de beleidscel tijdens de audit de risico's van de digitale transformatie in kaart had gebracht (en aan het Rekenhof had meegedeeld). De beleidscel had vijftien risico's geïdentificeerd. Volgens de minister moesten de SD ICT en het DTO oplossingen ontwikkelen. Een concreet actieplan is er echter nooit gekomen.

De strategische en uitvoerende beslissingen over het digitaliseringstraject worden bovendien niet meer besproken en genomen in het directiecomité, maar in andere organen (SOC, SOC+, DTP Steerco...) waarin het directiecomité vertegenwoordigd is.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie aan om de risico's die gepaard gaan met de digitalisering ook effectief te beheren, onder meer door de risicobereidheid te definiëren en door de activiteiten in verband met risicobeheer te monitoren.

3.3 Positie van de beleidscel

Dit punt bespreekt de rol van de beleidscel van de minister in de digitalisering van Justitie en in het bijzonder in het uittekenen van de beleidsvisie. Het bespreekt ook tot op welk niveau de cel beleidsmatig en operationeel tussenkomt, hoe de cel te werk ging om actoren met elkaar te laten concurreren voor het uitvoeren van digitaliseringsprojecten, en hoe de cel zich tot de governance-organen verhoudt. Tot slot komt de implicatie van de beleidscel in een aantal administratieve taken aan bod.

3.3.1 Beleidsvisie

De beleidscel heeft geen unieke en geïntegreerde strategie uitgetekend die de visie van de minister op de digitalisering van Justitie onderbouwt. Ter herinnering: de DTP-strategie vormt in haar ogen dé digitaliseringsstrategie van Justitie⁵³.

Het is nochtans aan het politieke niveau om zo'n strategie op te maken, te documenteren en ter beschikking te stellen, zodat die voor de actoren als uitgangspunt kan fungeren bij de uitvoering van het digitaliseringstraject, in het bijzonder de FOD (directiecomité; stafdienst ICT; Crossborder) en het DTO. Die strategie zou ook in alle transparantie meegedeeld moeten worden aan de betrokkenen.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag betwist de minister van Justitie dat er geen unieke en geïntegreerde strategie zou bestaan. Hij geeft aan de nadruk te hebben willen leggen op snelle operationele resultaten, gezien de vertragingen in de digitalisering. De visie uit zijn beleidsnota is uitgewerkt in het DTP. Zoals hij aangeeft, kan dit programma, dat generieke onderdelen bevat, echter niet worden beschouwd als de enige strategie voor Justitie, maar is het gericht op de digitalisering van de rechterlijke orde. Hij wijst er ook op dat deze strategie flexibel moest zijn, zodat ze zich aan de veranderingen kon aanpassen.

⁵³ Zie punt 2.1.

Het Rekenhof stelt vast dat er inspanningen zijn geleverd om Justitie te moderniseren (verhoogde budgetten, uitrol van het DTO enz.). Toch blijft het erbij dat er geen sprake is van een unieke en geïntegreerde strategie voor de digitalisering van Justitie, aangezien de strategie van de minister gericht was op de digitalisering van de rechterlijke orde, vertaald in een programma van DTP-projecten (zie [punt 2.1](#)). Een strategie voor de administratie (waaronder Crossborder) ontbreekt dan ook. Daardoor zijn de projecten en visies tussen de FOD Justitie, Crossborder en het DTO niet op elkaar afgestemd.

3.3.2 Beleidsmatige en operationele tussenkomst

Van de beleidscel wordt verwacht dat ze een beleidsmatige rol speelt. Het Rekenhof stelt echter vast dat ze ook een bijna systematische operationele rol heeft in de digitalisering van Justitie. Ze wil betrokken worden bij een hele reeks projecten, tot in de meest technische aspecten. Die positie vloeit onder meer voort uit het gebrek aan betrokkenheid van het directiecomité van de FOD Justitie⁵⁴ en uit de inertie en het gebrek aan competenties bij de FOD⁵⁵.

De beleidscel komt onder meer operationeel tussenbeide bij de aankoopbeslissingen en de bijbehorende budgetten. Zo onderhandelt ze rechtstreeks met de inschrijvers over de offertevoorwaarden, zonder dat de FOD daarbij aanwezig is, vóór de FOD de opdracht gunt. Ze komt soms ook tussenbeide bij het aanwijzen van dienstverleners en bij de opmaak van de opdrachtdocumenten, die vervolgens via de administratie in het circuit van de administratieve en budgettaire controle terechtkomen. Voorbeelden zijn de opmaak van een innovatiepartnerschap in het kader van het project *Just New CMS*, de aanwijzing van een consultant gespecialiseerd in overheidsopdrachten bij de beleidscel op de PHV-kredieten, en de gunning van een opdracht zonder regelmatige offerte en op ongepaste contractuele basis. Die opdracht betrof prestaties van bpost voor 5,8 miljoen euro, waarvan 3,1 miljoen voor het project *JustSign*. De prestaties werden eind 2020 op twee weken tijd besteld en gefactureerd, en eind januari 2021 betaald⁵⁶.

De beslissingen passeren meestal wel via de administratie om formeel te worden gevalideerd, maar eigenlijk zijn de beslissingen op dat moment al genomen door de beleidscel. De administratie heeft maar weinig ruimte om die projecten te beheren.

Het feit dat de administratie tekortschiet in de basisfuncties (HR, budget, overheidsopdrachten...)⁵⁷, zet de beleidscel ertoe aan die administratieve hiaten te vullen terwijl dat a priori veeleer taken zijn voor de administratie.

Sommige beslissingen worden genomen op basis van de prioriteiten van de beleidscel, zonder dat wordt nagegaan of die beslissingen houdbaar zijn op het vlak van financiering, human resources, technologieën enz.

⁵⁴ Zie [punt 3.2](#).

⁵⁵ Zie [punt 5.1.7](#).

⁵⁶ Nota aan de ministerraad van 18 december 2020 over het actieplan Justitie, de kwetsbare personen in coronatijd en de slachtoffers van seksuele delicten en intrafamiliaal geweld (niet gepubliceerd); budgettaire vastlegging van twee uitgaven, voor 3,5 miljoen euro en 2,3 miljoen euro, op 23 december 2020; ontvangst van twee facturen voor diezelfde bedragen, afkomstig van bpost op 29 december 2020; aanrekening van die twee facturen door de FOD Justitie op 31 december 2020 op de kredieten van programma 56.05 – Ondersteuning van de inning van de verkeersboetes; betaling aan bpost van beide facturen op 29 januari 2021.

⁵⁷ Zie [punt 5.1](#).

Een dergelijke toestand doet de vraag rijzen of de administratie in de toekomst in staat zal zijn de projecten voort te zetten waartoe tijdens deze legislatuur werd beslist. Ze was immers maar zijdelings betrokken bij de keuze en de uitvoering, die bewust werd toevertrouwd aan het DTO en aan Crossborder, tot dan toe nauw verbonden met de beleidscel.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag bevestigt en verklaart de minister van Justitie de redenen voor de operationele rol van de beleidscel: *“het doel was de nodige snelheid te realiseren in het begin van de legislatuur en op een ogenblik dat de administratie niet in staat was de nodige ondersteuning”*⁵⁸.

3.3.3 Concurrentie tussen de entiteiten die de digitaliseringsprojecten uitvoeren

De beleidscel hanteert geen duidelijk gedefinieerde criteria bij de toewijzing van projecten, maar laat de stafdienst ICT, het DTO en Crossborder ervoor concurreren. Eén van de doelstellingen is dat projecten (of delen ervan) snel uitgevoerd worden en daarbij wordt onder meer bekeken of de gekozen entiteit gemakkelijk toegang heeft tot interne resources, of externe als de entiteit met consultants werkt.

Die manier om de projecten te verdelen drijft de spanningen tussen de drie entiteiten verder op, des te meer omdat de rollen en verantwoordelijkheden van de entiteiten slecht omschreven zijn⁵⁹. Die spanningen worden versterkt doordat niemand echt goed weet waar de anderen mee bezig zijn en ze lijken in bepaalde gevallen de inschakeling van externe resources te bevorderen, op basis van contracten of budgetten die aanvankelijk voor andere zaken bestemd waren dan voor de digitalisering van Justitie⁶⁰. De spanningen hebben zichtbaar repercussies voor de samenwerking tussen de entiteiten en voor de manier waarop bepaalde projecten worden uitgevoerd.

De beleidscel heeft die concurrentiële verdeling ingevoerd en blijft ze toepassen zonder te weten of zo projecten (of delen ervan) sneller gerealiseerd worden – met inachtneming van alle administratieve regels – en of de doelstellingen van het project worden bereikt.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag geeft de minister van Justitie aan waarom drie actoren betrokken zijn geweest bij de digitale transformatie. Onder meer wijst hij op de zwakte van de SD ICT en de rol van Crossborder op het gebied van penale boetes. Bovendien is volgens de minister geen sprake van concurrentie tussen de actoren.

Het Rekenhof blijft erbij dat de drie operationele actoren tegen elkaar werden uitgespeeld in de hoop sneller tot resultaten te komen.

⁵⁸ Die elementen zijn te vinden in punt 3.2, punt 3.3.2 en hoofdstuk 5 van dit verslag.

⁵⁹ Zie punt 3.1.1.2.

⁶⁰ Zie punt 4.2 en punt 4.3.

3.3.4 Relaties met de governance-organen

De beleidscel heeft de governance bij Justitie op het vlak van digitalisering geherstructureerd door nieuwe organen te creëren, zoals SOC, SOC+, het DTO en de daarmee verbonden organen⁶¹.

De beleidscel komt tussen in de operationele aspecten van sommige digitaliseringsprojecten, maar oefent ook grote invloed uit in die organen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer ze toereert dat een entiteit herhaaldelijk afwijkt van de richtlijnen over de bedrijfsarchitectuur.

Sommige governance-organen beperken zich dus tot het bekrachtigen van beslissingen die de beleidscel al heeft genomen.

3.3.5 Administratieve implicatie van de beleidscel

Door haar operationele betrokkenheid stelt de beleidscel soms zelf (delen van) administratieve dossiers op over, bijvoorbeeld, overheidsopdrachten of het vrijmaken van begrotingskredieten vanuit diverse financieringsbronnen (de interdepartementale provisie – IDP, het Plan voor Herstel en Veerkracht – PHV, de kredieten van de FOD, kredieten van Crossborder).

Sommige dossiers worden naderhand ter regularisatie voorgelegd aan de administratie⁶². Andere passeren eerst langs de administratie, die ze systematisch valideert.

Het Rekenhof benadrukt dat de interne mechanismen van de FOD niet aangepast zijn aan de beheerswijze van de beleidscel⁶³.

3.4 Positie van de gebruikers

De digitale transformatie van Justitie vereist dat alle belanghebbenden, waaronder de gebruikers⁶⁴, er voldoende bij worden betrokken, onder meer om de behoeften van die gebruikers te begrijpen en er rekening mee te houden. Op die manier kunnen de ontwikkelde producten zoveel mogelijk meerwaarde bieden voor de gebruikers en kan worden gegarandeerd dat ze aanvaard en gebruikt worden.

Dit punt bespreekt dus de rol van de gebruikers en wat er van hen wordt verwacht in het kader van de digitalisering. Tijdens deze legislatuur hebben de minister en het DTP voornamelijk gefocust op de rechterlijke orde. De bijdrage van die orde tot het programma is dus onontbeerlijk.

⁶¹ Zie punt 3.1.1.4.

⁶² Zie punt 4.3.

⁶³ Zie punt 4.3.

⁶⁴ Met 'de gebruikers' worden alle departementen en diensten bedoeld, intern en van buiten de FOD, die behoeften hebben waarmee rekening moet worden gehouden in het kader van het digitaliseringstraject, om de bedrijfsprocessen van Justitie te kunnen verbeteren en, idealiter, Justitie digitaal toegankelijker te maken voor de burger. Het gaat dan onder meer over de administratie zelf (voor haar administratieve behoeften en haar behoeften op het vlak van beheer), over de directoraten-generaal (voor de behoeften in samenhang met de vakgebieden die ze omkaderen, zoals de gevangenen (DG EPI), de wetgeving (DG WL), de rechterlijke orde) alsook over notarissen, gerechtsdeurwaarders, advocaten en alle actoren van Justitie.

3.4.1 Bijdrage van de gebruikers

De rechterlijke orde omvat tal van actoren (Hof van Cassatie, hoven en rechtbanken, Openbaar Ministerie) die organisatorisch onafhankelijk zijn. De werkprocessen zijn dus niet noodzakelijk gestandaardiseerd binnen eenzelfde component van de rechterlijke orde. Ze hebben allemaal eigen processen, die al dan niet zijn uitgeschreven.

Er bestaat geen inventaris van de bedrijfsprocessen die noodzakelijk zijn voor de werking van Justitie. Daardoor is de benodigde informatie voor een functionele analyse voorafgaand aan de digitaliseringsprojecten niet voorhanden en zijn de behoeften niet geïdentificeerd. Noch de FOD noch de rechterlijke orde hebben overigens hun behoeften omschreven of gestructureerd. Die behoeften zijn uiteenlopend, niet geformaliseerd en niet gecentraliseerd. Bij de FOD werd die rol niet opgenomen, noch door het directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie (DG ROJ), dat de activiteiten van de rechterlijke orde moet ondersteunen in alle domeinen die noodzakelijk zijn voor de werking van de orde (waaronder de ICT)⁶⁵, noch door de stafdienst ICT.

Er werd geen enkel proces uitgewerkt om de behoeften van de gebruikers te definiëren en daarmee het digitaliseringstraject te voeden. Justitie kan dus niet garanderen dat haar digitaliseringstraject strookt met de behoeften van de gebruikers en dat het dus niet louter om een digitalisering van bestaande processen gaat.

Omdat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden niet gedefinieerd zijn, werden de verwachtingen van de FOD, van Crossborder, van het DTO en van de beleidscel ten aanzien van de rechterlijke orde niet altijd opgetekend, onder meer wat de behoeften en de ondersteuning van de digitalisering betreft.

Het DTO had nochtans een aantal verwachtingen opgesteld. Zo moest een aspectgroep⁶⁶ *Business Process Management* (beheer van de bedrijfsprocessen – BPM) worden opgericht om de opmaak van de functionele analyses en van de analyses van de bedrijfsprocessen van Justitie te ondersteunen. Gezien het strategische belang van het BPM-domein moest de werking van de aspectgroep worden verzekerd door de gebruikers, veeleer dan door externe resources. De FOD beschikte zelf immers niet over de competenties om steun te kunnen bieden. De aspectgroep is er echter nooit gekomen omdat de gebruikers niet de middelen en competenties ter beschikking stelden om ze te laten functioneren.

De rollen en verantwoordelijkheden van de rechterlijke orde als gebruiker-belanghebbende bij de digitalisering van Justitie zijn onvoldoende omschreven. En zijn ze dat wel, dan maakt de rechterlijke orde niet altijd voldoende middelen vrij om ze te verzekeren.

De maturiteit van de rechterlijke orde in het begeleiden van de digitalisering gaat wel in stijgende lijn. Het DTO gaf de aanzet tot een professionalisering van de rechterlijke orde op dat vlak en tijdens de legislatuur 2019-2024 is die verder gepromoot. De rechterlijke orde, die zich bewust is van de mislukkingen uit het verleden en die vastberaden is om de huidige kansen te grijpen, noemt de digitalisering overigens ‘de laatste kans’.

⁶⁵ FOD Justitie, *Strategisch plan 2022-2024*, op. cit., p. 3.

⁶⁶ D.w.z. een structuur die de methode en de strategie moet definiëren en moet toezien op de naleving daarvan. Voor meer details wordt verwezen naar [bijlage 1](#).

3.4.2 Prioritering van de behoeften

Omdat de digitaliseringsprojecten niet duidelijk geprioriteerd zijn, vragen de leden van de rechterlijke orde rechtstreeks aan de stafdienst ICT, aan het DTO of aan Crossborder om hun projecten uit te voeren. Elk lid hoopt op prioriteit en voortgang voor wat hem rechtstreeks aanbelangt. De prioriteiten, de verdeling van de budgetten en de plannings van de te realiseren projecten geven telkens opnieuw aanleiding tot discussie en onderhandelingen.

Tussen de stafdienst ICT, het DTO en Crossborder is al sprake van concurrentie, maar er is dus ook concurrentie binnen de gebruikers.

De situatie is des te problematischer omdat de stafdienst ICT de prioritering van zijn activiteiten en van de bijbehorende kosten niet kan verantwoorden. De prioriteiten en de budgetten van de stafdienst zijn niet duidelijk, waardoor sommige componenten van de rechterlijke orde zich achtergesteld voelen in vergelijking met andere belanghebbenden, al dan niet binnen de rechterlijke orde. Dat gebrek aan transparantie voedt het wantrouwen tussen de rechterlijke orde en in ruimere mate de FOD.

De rechterlijke orde klinkt ook niet eensgezind in contacten met de operationele actoren van de digitalisering. Sommige onderdelen profiteren van de concurrentie en het gebrek aan synergieën tussen de stafdienst ICT, Crossborder en het DTO om invloed uit te oefenen en ervoor te zorgen dat aan hun behoeften tegemoet wordt gekomen, zonder erbij stil te staan dat dat ten koste gaat van de gemeenschappelijke doelstellingen.

Het Rekenhof beveelt de minister van Justitie in het algemeen aan transparant over zijn beleidskeuzes te communiceren met alle belanghebbenden. De FOD Justitie moet die allemaal identificeren alvorens een strategie uit te tekenen.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie aan om de bedrijfsprocessen van Justitie en hun interacties te inventariseren, een procedure uit te werken om de behoeften van de gebruikers te identificeren en methodes in te voeren om die behoeften te analyseren, bijvoorbeeld via de aspectgroep BPM van het DTO.

Die stappen zijn noodzakelijk om de essentiële behoeften van de gebruikers beter te leren kennen.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie en het DTO aan om de governance-organen ertoe aan te zetten alarm te slaan als er geen of onvoldoende resources kunnen worden ingezet door de gebruikers om de digitalisering goed te kunnen uitvoeren.

3.5 Deelconclusies

Heel wat actoren spelen een sleutelrol in de digitalisering van Justitie, waardoor een sterke governance nodig is op het vlak van structuur en van processen.

De governance bij het departement Justitie levert echter niet de verwachte steun op. De samenwerking tussen de actoren wordt gekenmerkt door een gebrek aan vertrouwen en een zekere concurrentie.

De positie van de gebruikers is complex. Zij zouden op passende wijze betrokken moeten worden en zouden hun behoeften correct moeten formuleren. Dat is bepalend om ervoor te zorgen dat de projecten die voor hen ontwikkeld worden, een meerwaarde bieden. Het meedelen van de behoeften verloopt echter niet zoals zou moeten en de FOD Justitie beschikt evenmin over een performant proces om ze te identificeren.

Het Rekenhof beveelt daarom aan de rollen en verantwoordelijkheden van alle actoren van de digitalisering (waaronder ook de gebruikers) uit te klaren en formeel te definiëren, en de governanceprocessen op te stellen en te formaliseren.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag verklaart de FOD Justitie, in overleg met onder meer Gebecom, te werken aan een herstructurering van de governance-organen en aan een verduidelijking van de rollen en verantwoordelijkheden van alle actoren, met inbegrip van de governance-organen, gebruikers en processen.

Hoofdstuk 4

Interne beheersing en frauderisico

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de interne beheersing van de digitalisering bij de FOD Justitie, het *Digital Transformation Office* (DTO) en Crossborder. Het onderzoekt met name de beheersing van de budgetten en van de risico's die gepaard gaan met het inzetten van consultants om de digitaliseringsprojecten uit te voeren. Ten slotte wordt de beheersing van het frauderisico onderzocht.

4.1 Budget

Het budget voor de digitaliseringsprojecten bij Justitie is onvoldoende onder controle, zowel wat de planning als wat de uitvoering betreft.

Het juiste gebruik van middelen is niet gegarandeerd. Er is bovendien geen garantie dat de middelen die nodig zijn om de opgestarte projecten te financieren, op de middellange en lange termijn zullen worden vastgelegd en zullen volstaan om de continuïteit ervan te waarborgen⁶⁷.

4.1.1 Benutting van de kredieten

Door de manier waarop de FOD Justitie de kredieten beheert, kan niet worden gewaarborgd dat de kredieten om de digitaliseringsprojecten uit te voeren, correct worden gebruikt.

Het is niet mogelijk om de kosten van het digitaliseringstraject nauwkeurig te bepalen, aangezien er geen specifiek budgettair programma of geconsolideerd overzicht is van alle ICT-budgetten die verband houden met de nieuwe projecten, eenmalige activiteiten of in stand te houden *legacy systems*.

De talrijke bronnen waarop de FOD, het DTO en Crossborder een beroep doen voor de financiering van hun projecten maken het ingewikkeld. Behalve de eigen middelen van de FOD zijn er kredieten uit de interdepartementale provisie (IDP) en kredieten uit het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV). Ook middelen uit verkeersboetes worden aangewend om bepaalde projecten te financieren, ook al is dat niet de bedoeling ervan⁶⁸.

De verdeling van (delen van) projecten en van de bijbehorende budgetten tussen de stafdienst ICT, het DTO en Crossborder maakt het nog complexer. Het is immers de beleidscel van de minister van Justitie die de kredieten verdeelt. Die streeft naar onmiddellijk rendement en naar een zo snel mogelijke uitrol van de projecten⁶⁹.

De reconciliatie tussen de financieringsbronnen en de toewijzing ervan aan de verschillende projecten is niet systematisch beschikbaar en een controle tussen de geraamde bedragen en de reële bestedingsgraad ontbreekt.

⁶⁷ Zie punt 5.2.

⁶⁸ Zie punt 4.3.

⁶⁹ Zie punt 3.3.3.

De kwaliteit van de begrotingsverslagen van de FOD Justitie, het DTO en Crossborder verschilt sterk, zowel naar vorm als naar inhoud. Ze delen de gegevens over de voortgang van projecten en de aanwending van de budgetten die ze ontvangen, onderling niet op eenvormige en transparante wijze. Dat ondermijnt de weinige opvolgingsmechanismen die er zijn.

De FOD Justitie voerde geen reconciliatie uit. Toch had hij dat kunnen doen aangezien alle begrotingsgegevens via zijn diensten liepen. Een reconciliatie is bovendien essentieel voor een efficiënte en transparante administratieve aansturing van de kredieten die de FOD moet beheren.

Alleen de beleidscel van de minister heeft een overzicht opgesteld van de begrotingskredieten die in het kader van de digitalisering zijn ingezet. De cel heeft dat gedaan om de uitvoering van haar beleidslijnen te optimaliseren. Ze heeft de beschikbare middelen en de projecten die ze wenst te financieren, geïdentificeerd. De cel koppelt die middelen en projecten op basis van een flexibele interpretatie van de beschikbare kredieten, en houdt daarbij ten onrechte geen rekening met het principe van de begrotingsspecialiteit.

Volgens de verklaringen van de betrokkenen tijdens de auditinterviews en de ontvangen documentatie zijn kredieten uit het PHV gebruikt voor uitgaven die niet volledig kunnen worden toegerekend aan projecten die in aanmerking komen voor dit plan. Dit is bijvoorbeeld het geval met de prestaties van een consultant gespecialiseerd in ICT-aankopen die zijn besteld op basis van een overheidsopdracht uitgeschreven door het DTO en gefinancierd met kredieten voor uitgaven gelinkt met het PHV.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag betwist de minister van Justitie dat kredieten uit het PHV voor andere doeleinden waren gebruikt. Het Rekenhof merkt echter op dat uit de auditwerkzaamheden blijkt dat financieringen uit het PHV zijn gebruikt voor andere projecten die niet voor deze financiering in aanmerking kwamen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het innovatiepartnerschap, dat niet alleen betrekking heeft op DTP-gerelateerde projecten.

Ontvangsten uit de inning van boetes⁷⁰ via Crossborder dienden bovendien ook voor de financiering van digitaliseringsprojecten, onder meer consultancyprestaties van bpost⁷¹ op basis van een overeenkomst voor de financiële en administratieve verwerking van boetes⁷². Die prestaties hebben bijvoorbeeld mee gezorgd voor de ontwikkeling van het Digitaal Dossier voor Justitie. Het Rekenhof stelt hier vast dat het principe van de begrotingsspecialiteit niet is gerespecteerd.

Wat overigens de opvolging van de lopende projecten betreft, gaan de FOD Justitie, het DTO of Crossborder onvoldoende na wat de externe dienstverleners daadwerkelijk hebben gerealiseerd, ook omdat het onder meer moeilijk is om een uitgave te koppelen aan een verwacht product of aan de verwezenlijking van een doelstelling die bij aanvang van de prestatie duidelijk was omschreven. Er is dus geen garantie dat alle gefactureerde prestaties wel mochten worden opgeleverd en

⁷⁰ Wet van 6 december 2005 betreffende de verdeling van een deel van de federale ontvangsten inzake verkeersveiligheid. Artikel 4 van die wet preciseert dat het deel van het fonds voor de verkeersveiligheid dat wordt toegewezen aan de FOD Justitie (fonds opgenomen als bijlage bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen met referte 12-3) "wordt gebruikt om de uitvoering van de alternatieve maatregelen of straffen die betrekking hebben op de verbetering van de verkeersveiligheid te financieren. Dat bedrag wordt ook gebruikt ter financiering van het bij Justitie beheerde deel van het afhandelingsproces enkel met het oog op een optimale inning van de verkeersboetes".

⁷¹ Die externe consultants worden dus door bpost betaald.

⁷² Uitdiepingsovereenkomsten van het zesde beheerscontract met betrekking tot de financiële en administratieve behandeling van verkeersboetes tussen de Belgische Staat en bpost.

aan de externe partners⁷³ mochten worden betaald, of dat ze een toegevoegde waarde boden die mocht worden verwacht. Er is ook geen garantie dat de consultants altijd hebben gewerkt aan de projecten waaraan ze contractueel waren toegewezen.

4.1.2 Beschikbaarheid en toereikendheid van de begrotingsmiddelen

De FOD Justitie heeft geen duidelijk beeld van zijn ICT-situatie en kan geen geïntegreerd beeld geven van wat moet worden gefinancierd. Zo zijn de kosten voor het wegwerken van zijn technologische schuld⁷⁴ niet berekend, is de inventaris van de bestaande applicaties die onderhouden moeten worden niet up-to-date en zijn de budgetten om *legacy systems* in stand te houden en aan zijn interne digitaliseringsbehoeften te voldoen, niet vastgelegd. De FOD beschikt ook niet over een analytische boekhouding waarmee hij de middelen kan opvolgen die tot dan toe waren ingezet voor digitaliseringsinspanningen. In die context kan de FOD niet bepalen hoeveel zijn ICT-functie kost, welke middelen hij nodig heeft en wat de budgettaire winst van de geleidelijke digitalisering zou kunnen zijn.

De beleidscel heeft na raadpleging van de FOD Justitie, het DTO en Crossborder de middelen voor de nieuwe digitaliseringsprojecten bepaald. Die oefening werd uitgevoerd met als eindpunt 2024, om aan te sluiten bij het einde van de legislatuur, en 2025, om rekening te houden met de stopzetting van het DTO.

Van de opgestarte projecten is niet systematisch een kostenanalyse gemaakt op korte, middellange en lange termijn. De middelen om de projecten te ontwikkelen of om de continuïteit ervan tijdens de uitvoeringsfase te garanderen (correctief en evolutief onderhoud, opleiding van personeel enz.) zijn dus niet geëvalueerd⁷⁵.

Er bestaan wel ontwerpen van meerjarenplanning, maar die zijn niet volledig en niet geïntegreerd tussen de actoren (FOD Justitie, het DTO en Crossborder). Ze bieden evenmin garanties dat de kredieten beschikbaar zullen zijn. De financierbaarheid van de projecten wordt dus niet systematisch geëvalueerd of gegarandeerd.

Naast de financierbaarheid van de projecten zijn er bijna geen voorafgaande analyses die de efficiëntie, de *return on investment* (ROI) of de juiste kosten-batenverhouding (*value for money* -VFM) van de geselecteerde projecten aantonen. Eender welke analyse die bij het uitstippelen van een strategie hoort, moest wijken voor de onmiddellijke efficiëntie.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie aan strenger toe te zien op de budgettaire beheersing van de activiteiten die met de digitalisering van Justitie te maken hebben.

Om een correcte aanwending van de kredieten te garanderen, beveelt het Rekenhof aan dat er een volledig en transparant overzicht komt van de financieringsbronnen en uitgavenposten op korte, middellange en lange termijn en op meerjarige basis. Er moeten criteria worden vastgesteld om

⁷³ Zie punt 3.3.2, met name het voorbeeld van de onregelmatige opdracht voor het JustSign-project, waarbij de prestaties eind december 2020 werden besteld en opgeleverd, en eind januari 2021 aan bpost werden betaald.

⁷⁴ De technologische schuld is de beschrijving van de gevolgen van de keuze van niet-optimale technologische oplossingen en van ondoeltreffende praktijken. Die beslissingen kunnen gaandeweg leiden tot zwakke punten in de programmatuur, een vermindering van de functionaliteiten of ook tot een architectuur die slecht is aangepast aan de behoeften.

⁷⁵ Zie punt 5.2.

te bepalen welke projecten uit welke begrotingsbron, door welke entiteit en over welke periode worden gefinancierd.

Er zijn strengere controlemechanismen nodig voor de uitgaven, om ervoor te zorgen dat de kredieten worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor ze zijn bestemd. Bovendien moeten de verslagen met budgettaire informatie door alle betrokken entiteiten, en met name Crossborder, worden geüniformeerd, opgevolgd en gecontroleerd. Ten slotte moeten de prestaties tijdens de uitvoering van het project strenger gecontroleerd worden, om een correcte uitvoering ervan te garanderen voordat de facturen betaald worden.

Om te garanderen dat op lange termijn de nodige begrotingsmiddelen worden vastgelegd en dat ze toereikend zijn, moeten de beschikbare of te ramen gegevens worden geïntegreerd om een geconsolideerd beeld te krijgen van de huidige en toekomstige kosten van het digitaliseringstraject en om de kosten te analyseren, met name door de ROI (*Return on Investment*) en VFM (*Value for Money*) van de projecten te bepalen vóór de opstart ervan.

4.2 Consultancy

Er wordt massaal gebruik gemaakt van consultancy.

We maken een onderscheid tussen enerzijds Egov Select⁷⁶-consultants en anderzijds zelfstandige consultants of consultants van bedrijven die moeten worden ingeschakeld op basis van overheidsopdrachten.

Op basis van de informatie van de FOD Justitie en het DTO kan niet exact worden becijferd hoeveel consultants worden ingezet voor projecten in verband met digitalisering van Justitie.

Volgens de lijst van consultants die de stafdienst ICT heeft opgemaakt en die de stafdienst Personeel en Organisatie (stafdienst P&O) heeft bezorgd, had de FOD Justitie in september 2023 554 externe consultants die verbonden waren aan de stafdienst ICT. Naast consultants die voor de stafdienst ICT werken, bevat die lijst echter ook andere consultants die voor Crossborder en het DTO werken. De lijst is niet juist en niet volledig: sommige consultants staan nog op de lijst hoewel ze niet langer voor de FOD Justitie of het DTO werken. Andere staan er niet op, terwijl ze er wel nog werken.

Volgens de lijsten die de drie actoren hebben bezorgd, gaat het om 457 externe consultants:

- In februari 2023 telde de stafdienst ICT 92 externe consultants (onder wie 26 Egov) voor 145 statutairen en contractuelen, vóór *redesign* en inzet van de manager-consultantduo's⁷⁷.
- In november 2023 telde Crossborder 228 externe consultants (inclusief 87 externen voor de administratieve en ondersteunende taken en het call center⁷⁸) voor 6 statutairen.
- In december 2023 telde het DTO 137 externe consultants (onder wie 1 Egov) en 6 interne VTE gedetacheerd voor het DTO *Business*.

⁷⁶ Egov (Egov Select sinds 2017) is een vzw die vacatures van de federale overheid voor ICT-professionals behandelt. Egov telt 700 medewerkers die gedetacheerd zijn bij 37 openbare diensten en instellingen. Zie Egov Select, *Over Egov Select*, webpagina geraadpleegd op 3 april 2024, egovselect.be. De vzw is opgericht in 2001 door de Belgische Staat, het Federaal Planbureau en het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT).

⁷⁷ Zie punt 4.2.1.

⁷⁸ Zo zorgen het call center en de back-office van Crossborder voor het rechtstreeks contact met de burger en het incidentenbeheer.

Het Rekenhof schat het aantal externe consultants bij Crossborder, het DTO en de stafdienst ICT op zo'n 500.

In de praktijk is outsourcen onvermijdelijk geworden door het gebrek aan beschikbare interne competenties, zowel qua aantal als qua expertise, en door de politieke ambities op vlak van digitalisering, die worden gestimuleerd door de verhoogde budgetten waaraan een bijzonder strakke deadline is gekoppeld.

Die inzet van externe experts gebeurt zonder *outsourcing*strategie. Consultancy is bij alle actoren (stafdienst ICT, DTO, Crossborder, beleidscel) wijdverspreid en dit op alle actieniveaus, van de meest technische en operationele tot de meest strategische en zelfs politieke, als we de prestaties van externe consultants binnen de beleidscel zelf in beschouwing nemen.

De risico's die verbonden zijn aan het inschakelen van consultants worden onvoldoende beheerst, onder meer op het gebied van budget, beheer van belangenconflicten en het voorkomen van commerciële beïnvloeding die afwijkt van de openbare belangen.

4.2.1 Omvang en outsourcingstrategie

De afhankelijkheid van consultancy is groot maar toch is er geen algemene *outsourcing*visie of *outsourcing*strategie die onder meer de criteria en regels voor het inschakelen van externe consultancy vastlegt. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de beoogde functies of opdrachten, de te leveren prestaties of de te bereiken doelstellingen, de duur afhankelijk van de soort opdracht, de verantwoordelijkheden bij de opvolging en controle van de prestaties vóór facturering, en de regels voor de overdracht van kennis tussen consultants en ambtenaren.

Noch de FOD Justitie (stafdienst ICT en stafdienst P&O), noch Crossborder konden een gedetailleerde en bijgewerkte lijst voorleggen van de consultants op wie ze een beroep doen. Het DTO kon wel zo'n lijst voorleggen, zij het met enkele fouten die intussen zijn toegelicht en gecorrigeerd. Geen enkel instrument consolideert de identiteit van de consultants, hun contractuele en commerciële herkomst, de opdrachten die ze toevertrouwd krijgen en op basis van welk individueel profiel en individuele vaardigheden, de duur van hun contract en hun tarieven.

Bij alle actoren (stafdienst ICT, DTO, Crossborder, beleidscel) bezetten consultants niet alleen operationele en technische functies, maar ook strategische functies, onder meer op managementniveau en algemeen bestuursniveau:

- bij de stafdienst ICT, waar in bijna alle managersfuncties manager-consultantduo's actief zijn;
- bij het DTO, waar alle managers van de aspectgroepen afkomstig zijn van externe firma's;
- bij Crossborder, waar consultants alle hiërarchische functies direct onder de directie en, sinds november 2023, in de directie zelf bekleden;
- in de beleidscel, waar externe experts betrokken zijn geweest bij het uitstippelen van het beleidstraject van digitalisering en helpen bij het definiëren en uitvoeren van strategische keuzes, onder meer op het gebied van overheidsopdrachten;
- binnen SOC et SOC+, waaraan een consultant deelneemt die aanvankelijk belast was met het veranderingsmanagement bij het DTO;

- binnen de *Architecture Review Board (ARB)*⁷⁹, waar consultants direct betrokken zijn bij de strategische keuzes op het gebied van *enterprise architecture*.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag is de minister van Justitie van oordeel dat het Rekenhof kritiek heeft op het overmatige gebruik van consultancy. Het Rekenhof is echter vooral van mening dat er onvoldoende controle is op het massaal inschakelen van consultants en dat er geen *outsourcing*strategie is. Terwijl hij de redenen voor het inschakelen van consultants toelicht, erkent de minister dat aanvullende maatregelen hadden moeten worden genomen om onder meer te voorkomen dat externe consultants beheers- of controlefuncties toevertrouwd kregen. Hij wijst er ook op dat nu strenger wordt toegezien op de geleverde diensten.

4.2.2 Beheer van de risico's die samenhangen met het inschakelen van consultants

Het risico van consultants die overal aanwezig zijn, wordt nog versterkt doordat dezelfde bedrijven betrokken zijn bij het leveren van competentieprofielen, zonder systematische traceerbaarheid.

De diensten hebben wel aandacht voor de aankoop van prestaties op basis van verschillende types contracten⁸⁰ en voor de invoering van mechanismen zoals raamovereenkomsten, om de beschikbaarheid en keuze van profielen tijdens de uitvoering van die overeenkomsten zo groot mogelijk te maken. Ondanks die diversificatie blijft het risico dat dezelfde dienstverleners bij alle actoren en op alle niveaus dezelfde profielen voorstellen: onderaannemingsovereenkomsten maken het immers in de praktijk mogelijk dat dezelfde bedrijven geregeld in elkaars consultancycontracten betrokken zijn.

De administratieve controle bij de lancering en uitvoering beperkt zich tot een louter formele verificatie van de aankoopdossiers, zonder een kritische analyse van de vraag of ze opportuun zijn.

Wanneer de administratie de commerciële of persoonlijke banden probeert te bekijken tussen consultants waarop ze een beroep doet, zet ze mechanismen zoals *Chinese walls*⁸¹ op om met belangenconflicten om te gaan. Ze wil daarmee de verspreiding van informatie beperken door er nauwgezet op toe te zien dat consultants alleen toegang hebben tot informatie die hen rechtstreeks aanbelangt in het kader van hun opdrachten en niet tot informatie die commercieel kan worden gebruikt voor andere lopende of toekomstige contracten.

Die mechanismen vereisen echter grote waakzaamheid en niets garandeert dat ze efficiënt zijn. Consultants zijn immers overal in de structuur aanwezig.

De contractuele banden tussen consultants zijn weinig transparant. Dat bemoeilijkt in bepaalde gevallen het opsporen van mogelijke belangenconflicten en de uitrol van mechanismen om de belangen van de staat te beschermen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de administratie

⁷⁹ Structuur die de coherentie tussen de ontwikkeling van applicaties door de verschillende entiteiten en een vorm van enterprise architecture in stand moet houden, net als de optimalisering en controle van de kosten. Voor meer details hierover wordt verwezen naar [bijlage 1](#).

⁸⁰ Zo heeft de FOD Justitie onder meer toegang tot overheidsopdrachten die zijn uitgeschreven door Smals, BOSA en de Kancelarij.

⁸¹ De term *Chinese wall* verwijst naar veiligheidsmechanismen, d.w.z. barrières om de informatiestroom tussen duidelijk geïdentificeerde entiteiten te verhinderen om misbruik te voorkomen. Zie de definitie van de ESMA, [Status of implementation](#), 25 september 2020, 40 p., www.esma.europa.eu.

*brokers*⁸² en/of onderaannemers inschakelt, zonder aanvullende mechanismen om mogelijke belangenconflicten te controleren. Uit de analyse van bepaalde contractuele banden tussen consultants blijkt dat sommigen commerciële belangen delen die niet onmiddellijk identificeerbaar zijn (de uiteindelijke entiteit waarvoor een consultant in onderaanneming werkt, is niet altijd geïdentificeerd of zichtbaar en de belangen die zij delen dus evenmin). Ook blijkt dat ze belangrijke strategische posities innemen (inkoopstrategie bij de beleidscel, omkadering van de *redesign* bij de stafdienst ICT, IT-beveiligingsaspecten bij het DTO enz.).

Bovendien werden de beginselen voor overheidsopdrachten niet nageleefd. Sommige consultants werden nominatief aangesteld zonder echte voorafgaande oproep tot mededinging. De beleidscel komt geregeld tussenbeide in de keuze van specifieke consultants, bij alle betrokken actoren (stafdienst ICT, DTO en Crossborder). De beleidscel definieert bijvoorbeeld bepaalde functies of opdrachten die moeten worden toegewezen aan consultants die ze vooraf identificeert. Ze beslist ook om bepaalde consultants voor bepaalde functies te behouden, of vult ook de omvang van de opdrachten van consultants in en past die aan op basis van ad-hocverzoeken. Dat gebeurt vóór elke vorm van administratieve en budgettaire controle, waarmee onder meer de wettigheid en geschiktheid van die wijzigingen moet worden gecontroleerd.

In bepaalde gevallen zijn onregelmatige situaties met prestaties van bepaalde consultants achteraf geregulariseerd. Concreet werden de prestaties van een consultant van het ene contract en het bijbehorende budget, dat niet bestemd was voor de uitvoering van dit soort prestaties, naar een tweede, meer aangepast contract overgeheveld, terwijl de consultant al prestaties had geleverd op basis van het eerste contract.

Een vergelijkbare onregelmatige situatie werd bijvoorbeeld vastgesteld voor prestaties in verband met het Digitaal Dossier binnen Crossborder, op basis van kredieten die initieel bestemd waren voor de overeenkomst aangaande boetes. Die prestaties werden gaandeweg geregulariseerd door ze te koppelen aan een raamovereenkomst die het DTO had gelanceerd.

De gebrekkige beheersing van de consultancy blijkt ook uit de manier waarop de administratie de reële prestaties van de consultants opvolgt. Zo zijn er geen resultaat- of middelenverbintnissen, zijn consultants op permanente basis maar zonder duidelijk omschreven opdracht aanwezig, worden prestaties en de rapportering erover willekeurig en via fragmentarische en/of niet-geëvalueerde *timesheets* opgevolgd, worden de prestaties en *deliverables* niet geverifieerd en is er geen tussentijdse verificatie van prestaties door externe consultants, van wie sommigen soms voor hetzelfde bedrijf werken. Al deze elementen zijn in strijd met de controle die een administratie zou moeten uitvoeren. Door die gebrekkige controle bestaat onder andere het risico van dubbele betaling van dezelfde prestaties.

Ten slotte bestaat er een risico op commerciële beïnvloeding door bedrijven die gebruik maken van hun strategische positie. Ze zouden de administratie kunnen sturen in de richting van oplossingen die meer inspelen op hun technisch-commerciële mogelijkheden dan op de reële behoeften van de administratie.

⁸² Een *broker* is een tussenpersoon tussen klanten en specifieke profielen (meestal consultants) waar klanten naar op zoek zijn. Die tussenpersoon selecteert profielen uit zijn database op basis van criteria (expertise, beschikbaarheid, prijs enz.) die de klant bepaalt, en stelt ze vervolgens ter beschikking van de klant. De klant kiest het profiel dat het beste bij hem past en betaalt zowel de *broker* (meestal via een commissie) als het geselecteerde profiel op basis van zijn geleverde prestaties.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie aan werk te maken van een *outsourcing*strategie en de controle van de bijbehorende risico's aanzienlijk op te voeren.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan een visie te ontwikkelen over de plaats en de omvang van consultancy binnen de organisatie, door bijvoorbeeld te bepalen in welke gevallen de FOD van plan is externe consultants in te schakelen voor *HR-sourcing*, welke profielen kunnen worden uitbesteed, wat de duur van de beoogde opdrachten is, welke soorten doelstellingen worden vooropgesteld (middelen- of resultaatverbintenis), hoe de prestaties worden gecontroleerd en wie daarvoor verantwoordelijk is.

Het Rekenhof beveelt eveneens aan elk risico dat inherent is aan *outsourcing* beter te beheersen.

De contractuele grondslagen op basis waarvan consultants worden ingehuurd, moeten worden gedocumenteerd en zo nodig moet informatie worden bijgehouden om de onderaannemers te identificeren waaronder die consultants ressorteren.

De traceerbaarheid moet worden verhoogd door de opdrachten tussen contracten zichtbaar te maken, onder meer in het kader van de 'regularisaties' die de FOD Justitie en Crossborder in het bijzonder doorvoeren. De prestaties van de consultants moeten objectief en op gestandaardiseerde wijze tussen de entiteiten en diensten worden opgevolgd, door effectieve verificatie en door de FOD zelf.

Er moet een verband worden gelegd tussen de *outsourcing*strategie (HR) en de aankoop- en beheerstrategie voor overheidsopdrachten, onder meer om de contractuele grondslagen voor *outsourcing* veilig te stellen en de keuze van consultants te objectiveren. De beslissingen om een consultant aan te stellen, te behouden of weg te sturen moeten beter worden gemotiveerd en het moet duidelijk zijn wie dat soort beslissingen mag nemen. Belangenconflicten moeten duidelijker in kaart worden gebracht. De omvang van de opdrachten die aan externe consultants worden toevertrouwd en hun toegang tot de strategische informatie van de FOD moeten duidelijker worden afgebakend.

Ten slotte is er dringend nood aan efficiënte maatregelen om het risico op belangenconflicten, afspraken en commerciële beïnvloeding onder controle te houden. Om die maatregelen te kunnen uitrollen, moet intern de capaciteit worden ontwikkeld om de specifieke behoeften van Justitie te omschrijven en de voorstellen van consultants ter discussie te kunnen stellen wat de gevolgen ervan betreft op korte, middellange en lange termijn voor Justitie.

4.3 Fraude en interne beheersing

Doordat de actoren achter de digitalisering van Justitie onvoldoende rekening houden met het risico op fraude, is er geen redelijke zekerheid is dat dit risico voldoende onder controle is.

Het Rekenhof stelt vast dat er bij het digitaliseringstraject van Justitie geen mechanismen zijn die fraude moeten voorkomen en opsporen.

Het Rekenhof stelt in het bijzonder het volgende vast:

- De begrotingsbeginselen worden herhaaldelijk niet nageleefd. Zo worden Europese middelen gebruikt voor uitgaven die niet in aanmerking komen voor het PHV, en worden kredieten afkomstig van boetes via Crossborder aangewend om uitgaven voor de digitalisering van Justitie te betalen⁸³.
- De overheidsopdrachtenregelgeving wordt herhaaldelijk niet nageleefd. Zo worden consultants rechtstreeks op naam en zonder effectieve inmededingingstelling gekozen en worden consultancy-opdrachten zonder contractuele formalisering opgestart, waarbij beslissingen achteraf worden geregulariseerd.
- De consultancy wordt onvoldoende beheerst. Dat leidt tot belangenconflicten op zowel operationeel als strategisch niveau, wat nog wordt verergerd doordat men niet in staat is alle commerciële banden en invloeden tussen bedrijven die betrokken zijn bij het digitaliseringsproces bij de stafdienst ICT, het DTO, Crossborder en de beleidscel duidelijk in kaart te brengen.

Die vaststellingen passen in de context waarin de beleidscel snelle resultaten nastreeft, waardoor de administratie niet systematisch de administratieve en budgettaire basisgoedkeurings- en controleprocedures kan naleven.

In sommige dossiers moeten administratieve en budgettaire regularisaties van onregelmatige situaties worden gevraagd, zoals prestaties die worden geleverd zonder geldig contract in het kader van een overheidsopdracht en/of zonder voorafgaande nauwkeurige identificatie van de nodige kredieten⁸⁴. Die dossiers worden voor advies en beslissing voorgelegd aan de hele administratieve en budgettaire controleketen.

De Inspectie van Financiën heeft verschillende ongunstige adviezen gegeven over voorstellen van beslissingen van de FOD over de digitalisering. In andere gevallen waren de adviezen gunstig maar maakte de Inspectie opmerkingen over de wettigheid en/of de geschiktheid van die dossiers. Die konden dus afhankelijk van het bedrag ervan worden goedgekeurd door het directiecomité of de minister van Justitie. De internebeheersingsmechanismen hebben er zelden toe geleid dat onregelmatige voorstellen die via de administratie zijn geformuleerd, werden geblokkeerd en/of voorgelegd aan een politiek niveau⁸⁵.

Elke actor is op de hoogte van de gebrekkige algemene beheersing en er werden weinig corrigerende maatregelen genomen.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie aan een specifieke strategie te ontwikkelen om het risico op interne fraude (gepleegd door delen van de organisatie) en externe fraude (gepleegd ten aanzien van de organisatie door externe partijen) te beheersen⁸⁶. De FOD moet het risico op fraude inschatten en werk maken van preventieve controlemaatregelen en maatregelen om fraude op te sporen, en in voorkomend geval, de nodige onderzoeken voeren.

⁸³ Zie punt 4.1 en punt 4.2.

⁸⁴ Sommige wijzigingen via Crossborder van het Mach-platform zijn geregulariseerd nadat de wijzigingen al waren uitgevoerd; ook zijn sommige consultancycontracten via *broker* geregulariseerd nadat de consultant met zijn opdracht van start was gegaan.

⁸⁵ Zie koninklijk besluit van 20 mei 2022 betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole, onder meer de procedure uit artikel 25 van aanhangigmaking bij de staatssecretaris voor Begroting bij een ongunstig advies van de Inspectie van Financiën.

⁸⁶ Die strategie moet gericht zijn op het identificeren en onderzoeken van ongepaste acties die bedoeld zijn om financiële of niet-financiële informatie te vervalsen, activa te verduisteren of illegale of corrupte handelingen te plegen. Het doel is om een beleid rond frauderisicobeheer op te stellen op basis van het COSO-model.

Over het algemeen beveelt het Rekenhof de FOD Justitie aan de interne beheersing van de administratieve, budgettaire en beheersprocessen op te voeren. Concreet gaat het om de wettigheid, de regelmatigheid, de beschikbaarheid van kredieten en de geschiktheid van de aankopen, rekening houdend met de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. De voorgeschreven mechanismen moeten volledig in werking zijn en moeten elk van de actoren in staat stellen zijn rol te vervullen.

4.4 Deelconclusies

De interne beheersing bij de FOD Justitie, inclusief Crossborder, en bij het DTO is ontoereikend, in het bijzonder wat de budgettaire risico's, de risico's verbonden aan uitbesteding van prestaties aan consultants en het risico op fraude betreft.

De budgettaire beheersing van de digitaliseringsprojecten is ontoereikend: niet alleen is er geen garantie op een correcte besteding van de kredieten, er is ook geen garantie dat de nodige begrotingsmiddelen beschikbaar zullen zijn om de huidige en toekomstige projecten te ondersteunen.

Bovendien vormt de inzet van consultants de spil van het digitaliseringsproces. Doordat intern de vaardigheden ontbreken en doordat de ambities gestimuleerd worden door een verhoging van de budgettaire middelen, zijn ze onmisbaar. Er is echter geen *outsourcing*strategie, net zomin als voldoende controle op de risico's die gepaard gaan met het inschakelen van consultants. Dat geldt niet enkel voor het budgetbeheer, maar ook voor belangenconflicten en de commerciële invloed van consultants en bedrijven die bij projecten betrokken zijn.

Tot slot is het risico op fraude niet voldoende onder controle. Het is bekend dat de budgettaire en administratieve regels niet worden nageleefd en dat de risico's onvoldoende beheerst worden. De corrigerende maatregelen die zijn genomen sinds die toestanden bekend zijn, zijn ontoereikend.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie daarom aan de budgettaire beheersing van de digitaliseringsactiviteiten van Justitie te verstrengen. Het Rekenhof beveelt ook aan een *outsourcing*strategie te ontwikkelen en te gebruiken, en tegelijk het toezicht op de bijbehorende risico's, waaronder belangenconflicten en commerciële invloeden, te verstrengen.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie bovendien aan werk te maken van een specifieke strategie om het risico op fraude te beheersen en roept de FOD op zijn interne administratieve, budgettaire en beheerscontrole volledig operationeel te maken.

De minister van Justitie betwist de bevindingen van het Rekenhof over de niet-naleving van de begrotingsprocedures, de plaatsing van overheidsopdrachten en de beheersing van de consultancy. Het Rekenhof heeft tijdens zijn audit nochtans verschillende regularisaties achteraf vastgesteld, waar ook de Inspectie van Financiën op had gewezen en die volgden op de operationele tussenkomst van de beleidscel (zoals de gunning aan bpost van een opdracht zonder over een regelmatige offerte te beschikken voor 5,8 miljoen euro, waaronder 3,1 miljoen euro voor Justsign, zie [punt 3.3.2](#)).

Bovendien geeft de FOD Justitie in zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag aan een aantal maatregelen te zullen nemen om de interne beheersing en de financiële beheersing van de investeringen en consultancy te versterken, onder meer door het *outsourcings*beleid te definiëren. Verder verklaart de FOD sinds begin 2024 nieuwe maatregelen te hebben genomen om de activiteiten van Crossborder en de budgettaire opvolging ervan beter te beheersen.

Hoofdstuk 5

Ondersteuning en houdbaarheid

Dit hoofdstuk analyseert hoe de FOD Justitie zijn functies op vlak van administratieve ondersteuning invult om de digitalisering van Justitie te realiseren en hoe rekening wordt gehouden met de houdbaarheid van dit project voor alle betrokken actoren.

De FOD Justitie heeft als taak “*de nationale en supranationale wetgeving voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren en de minister van Justitie te ondersteunen*”⁸⁷. Onder leiding van de voorzitter van het directiecomité, die verantwoordelijk is voor het operationele beheer⁸⁸, voert de FOD Justitie de beleidsinitiatieven en strategieën uit die de federale regering heeft vastgelegd. Als administratie moet de FOD Justitie er ook voor zorgen dat die beleidsinitiatieven en strategieën budgettair, technisch en op het vlak van personeel houdbaar zijn.

5.1 Administratieve basisprocessen

Dit deel onderzoekt of de FOD Justitie de administratieve basisprocessen in de volgende domeinen beheerst: human resources, *project management office* (PMO), wetgeving, begroting, overheidsopdrachten, *enterprise architecture* en IT.

5.1.1 Human resources

Binnen de FOD Justitie zorgt de stafdienst Personeel en Organisatie (stafdienst P&O) voor het humanresourcesbeleid (HR). Die dienst is verantwoordelijk voor de strategische HR-planning, het administratief en financieel personeelsbeheer, het personeelsontwikkelingsbeleid, de selectie enz.⁸⁹

De stafdienst P&O geeft aan moeite te hebben om personeel aan te werven. Dat komt onder meer doordat de procedures om vacatures te publiceren en kandidaten te selecteren, traag zijn, de FOD weinig aantrekkelijk is als werkgever ondanks een poging om die meer zichtbaarheid te geven, en doordat de overheid het moeilijk heeft om specifieke profielen aan te werven, waaronder bepaalde IT-experts.

De stafdienst P&O is echter niet in staat om de interne diensten van de FOD die betrokken zijn bij de digitaliseringsprojecten te ondersteunen, omdat hij bepaalde instrumenten niet heeft uitgerold die nochtans essentieel zijn voor het personeelsbeheer van een FOD. Zo ontbreken de volgende instrumenten:

- een beschrijvende inventaris van de functies van de FOD Justitie en van hun interacties;
- een personeelsplan voor de stafdienst ICT;
- een competentiematrix voor de stafdienst ICT;
- een kennisoverdrachtsplan;

⁸⁷ FOD Justitie, *Strategisch plan 2022-2024*, op. cit., p. 2.

⁸⁸ Artikel 6 van het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst.

⁸⁹ FOD Justitie, *Strategisch plan 2022-2024*, ibid., p. 4.

- richtlijnen (*guidelines*) voor het inschakelen van consultants;
- een volledige, bijgewerkte lijst van alle medewerkers, ongeacht hun statuut (mandatarissen, ambtenaren, contractuelen, uitzendkrachten, consultants);
- een plan voor veranderingsmanagement.

De moeilijkheden bij de stafdienst P&O hebben een negatieve impact op de werking van de stafdienst ICT.

De stafdienst ICT heeft te kampen met *mismatches* tussen de aangeworven profielen en de functies die ze uitoefenen. In sommige gevallen worden profielen gekoppeld aan functies waarvoor ze niet geschikt zijn omdat ze te hoog of te laag gekwalificeerd zijn of omdat de motivatie ontbreekt.

De stafdienst ICT haalt ook moeilijkheden aan om zijn *redesign* te combineren met de projecten of taken die hij toegewezen krijgt als onderdeel van of parallel aan het digitaliseringsproces. Volgens de stafdienst is extra personeel vereist om zijn *redesign* te kunnen uitvoeren en aan de verwachtingen te kunnen voldoen.

Die *mismatch* tussen bepaalde profielen en de functies van de stafdienst ICT, en ook de inzet van interne middelen voor de noodzakelijke *redesign* van de dienst bemoeilijken de bijdrage van de stafdienst ICT aan het digitaliseringstraject. Door die gebrekkige beheersing van de human resources van de stafdienst ICT en het streven naar snelle vooruitgang in het digitaliseringstraject hebben de beleidscel van de minister van Justitie en de FOD Justitie beslist om een *Digital Transformation Office* (DTO) op te richten dat los staat van de FOD en om massaal een beroep te doen op externe consultancy⁹⁰ en op de teams van het project Crossborder.

Het Rekenhof beveelt aan om de versterking van de ondersteunende ICT-functies beter te integreren in de stafdienst ICT. Zowel de minister van Justitie, bij het bepalen van de digitaliseringsstrategie, als de FOD Justitie, in het kader van zijn activiteiten, moeten rekening houden met de in te zetten middelen, het tijdschema voor de *redesign* en de geleidelijke toename van de maturiteit van het departement.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie, en de stafdienst P&O in het bijzonder, aan zijn ondersteuning van de interne diensten te versterken, onder meer door de ontbrekende instrumenten, die nochtans essentieel zijn voor het personeelsbeheer, uit te rollen.

5.1.2 Projectmanagement (PMO)

Ter herinnering: de digitalisering van Justitie combineert verschillende reeksen projecten die door verschillende afzonderlijke entiteiten worden uitgevoerd (stafdienst ICT, DTO, Crossborder). Het beheer van die projecten is echter immatuur.

Om te beginnen is er geen volledig beeld van alle processen, inclusief de bedrijfsprocessen, van Justitie. De behoeften van belanghebbenden worden op ad-hocbasis vastgelegd, zonder algemene structuur voor Justitie in haar geheel.

⁹⁰ Zie punt 4.2.

De processen voor het formuleren en identificeren van de behoeften van de belanghebbenden verschillen naargelang het gaat om gevangenen via het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI), de rechterlijke orde via het Directoraat-Generaal Rechterlijke Organisatie (DG ROJ), of andere justitiële beroepen (in het bijzonder DG Wetgeving, Fundamentele rechten en Vrijheden (DG WL), het Belgisch Staatsblad enz.) of de administratie zelf. Voor de andere belanghebbenden dan de rechterlijke orde beheert de stafdienst ICT die processen, waarvan al is benadrukt dat die dienst niet in staat is al die verschillende opdrachten te vervullen⁹¹.

Tijdens deze legislatuur was de digitalisering bewust en bijna uitsluitend op de rechterlijke orde gericht. Hoewel die gebruikers de laatste tijd aan maturiteit hebben gewonnen en ondanks de aanzienlijke middelen voor digitalisering, zijn de processen voor het formuleren en identificeren van de behoeften niet performant.

Wat het formuleren van zijn behoeften betreft, heeft de rechterlijke orde zijn behoeften niet gestructureerd vastgesteld en is er vastgesteld dat de FOD die behoeften niet kan analyseren.

Wat de identificatie van de behoeften betreft, vervult het DG ROJ zijn rol als ondersteunende dienst voor de rechterlijke orde niet. Omdat er resultaten geboekt moesten worden, is die rol uitdrukkelijk doorgeschoven naar het DTO.

Justitie is bovendien niet in staat om haar projecten af te stemmen op het digitaliseringstraject. De FOD Justitie heeft immers geen globale en geïntegreerde inventaris van de IT-projecten voor alle actoren van Justitie opgesteld.

Alleen het DTO heeft een *dashboard* opgemaakt van zijn projecten maar dat blijft beperkt tot de perimeter van het digitaal transformatieplan (DTP). De stafdienst ICT en Crossborder hebben geen volledige lijst van de digitaliseringsprojecten.

Justitie en de gebruikers zijn ook niet bij machte te bevestigen of de belangrijkste of prioritaire activiteiten van Justitie worden afgedekt of niet. Er bestaan immers geen criteria om projecten te prioriteren en er is, meer in het algemeen, ook geen visie op de bedrijfsprocessen die nodig zijn voor de werking van Justitie.

Ook de methoden voor projectmanagement van de drie actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitrol van de digitalisering (stafdienst ICT, DTO, Crossborder) zijn niet op elkaar afgestemd. Er is geen gemeenschappelijk Project Management Office (elke entiteit heeft zijn eigen PMO) en ook geen coördinatie tussen de PMO's van elke entiteit.

⁹¹ Zie punt 5.1.1.1.

In de beginfase van een project zijn de volgende essentiële referentiedocumenten niet altijd aanwezig⁹²:

- een verzoek tot opstarten van een project met informatie over de aanvrager, de operationele behoeften en de verwachte resultaten van het project;
- een *business case*, met de verantwoording van het project en een definitie van de budgettaire behoeften, die beschreven staan in onderdelen over de operationele context, de beschrijving van het probleem, het project, mogelijke oplossingen, kosten en tijdschema;
- een projectcharter, met de invulling van het project in termen van reikwijdte, kosten, tijd en risico, en ook mijlpalen, *deliverables*, projectorganisatie enz.⁹³

Dergelijke referentiedocumenten zijn nochtans noodzakelijk om tot een goede planning, uitvoering en afsluiting van projecten te komen. Er zijn weliswaar een aantal initiatieven genomen, onder meer door het DTO, om die informatie systematisch te documenteren, maar de aanpak is niet op een geharmoniseerde manier naar alle entiteiten doorgetrokken.

Bovendien is de opvolging van projecten in verschillende opzichten inefficiënt. Ten eerste is er weinig controle over de reikwijdte van de projecten. Ten tweede is het onmogelijk te garanderen dat deadlines worden gehaald, omdat een referentiedocument voor het definiëren van project-deadlines ontbreekt en omdat er weinig zicht is op vertragingen en er ook geen uitleg voor wordt gegeven. Volgens een aantal actoren is er nochtans vertraging, bijvoorbeeld bij het project van het Digitaal Dossier en ook bij *Just New CMS* (Case Management System). Ten derde is er geen opvolging van de middelen (uitgegeven en te begroten), geen geïntegreerde rapportering en zelfs geen analytische boekhouding⁹⁴. Ten vierde is er geen zekerheid over het behalen van de resultaten en dus over de prestaties van projecten, omdat de te behalen doelstellingen niet expliciet zijn vastgelegd en niet gekoppeld zijn aan indicatoren, zoals prestatie-indicatoren of indicatoren over de tevredenheid van de belanghebbenden. Tot nu toe blijkt de tevredenheid van de gebruikers enkel uit het feit dat rekening is gehouden met hun behoeften als belanghebbende. De gebruikers geven ongestructureerde feedback over hun tevredenheid bij de oplevering van producten. Tot slot zijn er geen criteria vastgesteld voor het slagen of falen van projecten.

Ten slotte is aan het digitaliseringstraject geen beheer van de organisatorische veranderingen gekoppeld. Als het al bestaat, blijft het beperkt tot communicatie over het project, of tot de begeleiding en opleiding van eindgebruikers. Door die beperkte aanpak worden de organisatorische veranderingen die digitalisering teweegbrengt, niet echt ondersteund.

In het kader van een algemene digitaliseringsstrategie moet ook de manier waarop alle belanghebbenden werken, mee evolueren. Een nieuwe en stimulerende visie voor alle actoren is daarom essentieel, zodat het digitaliseringstraject (en de eruit voortvloeiende projecten) zo goed mogelijk ingang vindt.

Volgens het Rekenhof moet de FOD Justitie werk maken van een portfoliomanagement voor de hele FOD, inclusief de digitalisering van Justitie.

⁹² Ongeacht de gebruikte projectmethode worden de volgende documenten gedeeld: uittreksel uit de methode die wordt aanbevolen door de Europese Unie: PM², zie Europese Commissie, *PM² Project Management Methodology*, Guid 3.1, Brussel/Luxemburg, 2023, 148 p., commission.europa.eu.

⁹³ Europese Commissie, *PM² Project Management Methodology*, *ibid*.

⁹⁴ Zie punt 4.3.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie, Crossborder en het DTO aan een gemeenschappelijke methode voor projectbeheer in te voeren om het digitaliseringstraject op een coherente manier uit te rollen. Een dergelijke gemeenschappelijke methode moet zorgen voor een vlottere doorstroming van informatie tussen de entiteiten en naar de bestuursorganen.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie en het DTO ook aan om criteria vast te leggen om het nut en de relevantie van projecten te beoordelen, de tevredenheid van de belanghebbenden te meten en feedback (zoals een *Plan Do Check Act* - PDCA) in het projectmanagementsysteem op te nemen.

5.1.3 Wetgeving

De digitalisering van Justitie vereist een specifieke wetgeving of een aanpassing van de toepasselijke teksten⁹⁵. Een coördinatie van die wetgeving is nodig om aan de evolutie van de digitale wereld tegemoet te komen⁹⁶. Binnen de FOD Justitie is die opdracht toevertrouwd aan het DG Wetgeving, Fundamentele rechten en Vrijheden (DG WL), die de ontwerpen van nieuwe, goed te keuren normen voorbereidt⁹⁷.

De aanpassing van wetteksten is een continu proces, afhankelijk van de context en het gebruik van nieuwe technologieën.

De afgelopen jaren zijn verschillende wetteksten aangenomen of gewijzigd om in te spelen op die veranderende context. Het blijft moeilijk voor het DG WL om een volledige lijst op te stellen van de normen die gewijzigd moet worden, omdat ze zo talrijk zijn en op zo veel verschillende gebieden betrekking hebben.

Het DG WL wijst er ook op dat voor het aanpassen van regelgeving in de context van de digitalisering zeldzame profielen nodig zijn, die niet alleen wetgevingstechnische vaardigheden maar ook diepgaande technologische kennis hebben.

Als het over samenwerking gaat, preciseert het DG WL ook weinig contact te hebben met de stafdienst ICT en geen contact met Crossborder. De belangrijkste gesprekspartners zijn de beleidschef van de minister en de gerechtelijke instanties (advocaten, gerechtsdeurwaarders enz.).

Dat er geen volledig overzicht is van de onderlinge verwevenheid tussen de regelgevingen en dat er gewerkt moet worden in een context van voortdurende verandering, verhoogt het risico dat de rechtszekerheid en de samenhang tussen teksten niet verzekerd zijn naargelang de digitalisering verdergaat.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie, in het bijzonder het DG WL, aan de rechtszekerheid van de regelgevingen te waarborgen door bepalingen in samenhang met de digitalisering en de samenhang tussen de regelgevingen exhaustief op te lijsten, door de goedgekeurde en gewijzigde teksten en de gevolgen ervan in de praktijk continu op te volgen.

⁹⁵ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Guidelines on electronic court filing (e-filing) and digitalisation of courts*, 2021, 28 p., www.coe.int.

⁹⁶ Parl. St. Kamer, 30 oktober 2023, DOC 55 3649/019, Beleidsnota Digitalisering, 54 p., www.dekamer.be.

⁹⁷ FOD Justitie, *Wetgeving, Fundamentele rechten en Vrijheden*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, Justitie.belgium.be.

Een nauwere samenwerking tussen het DG WL en de stafdienst ICT zou de meerwaarde van het wetgevingswerk van het DG WL kunnen verhogen. De stafdienst ICT zou zijn technologische expertise kunnen inbrengen bij het opstellen van regelgeving op het vlak van digitalisering.

5.1.4 Begroting

De begrotingsprocessen⁹⁸ en de consolidatie van de budgetten voor de uitvoering van de digitaliseringsstrategie worden slecht beheerst.

Hoewel een betere budgettaire opvolging een van de operationele doelstellingen uit het strategisch plan van de FOD Justitie is, is die opvolging nog altijd gebaseerd op een veelheid aan niet-geharmoniseerde processen is.

Elke entiteit (stafdienst ICT, DTO, Crossborder) gebruikt eigen tools om de budgetten te plannen en op te volgen die verband houden met de projecten en activiteiten die elke entiteit beheert. Die tools zijn niet geïntegreerd en de afzonderlijke formaten maken communicatie en onmiddellijke reconciliatie tussen de gegevens van elke entiteit onmogelijk.

Elke entiteit heeft ook processen om prestaties te verifiëren voorafgaand aan de betaling. Zo zijn de beoordeling van de *deliverables* en de verificatie van prestaties die zijn opgenomen in *time-sheets* niet geharmoniseerd tussen leidinggevenden. De entiteiten hebben dus elk hun manier om toestemming te geven voor betalingen aan dienstverleners.

Bovendien vergt de financiering van bepaalde projecten met PHV-kredieten een meer gestructureerde opvolging om aan de monitoringvoorwaarden van de Europese Commissie te voldoen.

Noch BOSA, noch de FOD Justitie en met name de cel PMO RRF⁹⁹ bieden de projectverantwoordelijken echter kwaliteitsvolle ondersteuning. Zij zien alleen toe op het verzamelen en doorsturen van gegevens over de voortgang van projecten van de FOD Justitie naar BOSA, en vervolgens van BOSA naar de beleidscel van de staatssecretaris voor Relance.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag oordeelt BOSA dat het Rekenhof onvoldoende rekening houdt met de rollen die BOSA vervult en met het besluit van de ministerraad van 30 april 2021, dat bepaalt dat de projecten gedecentraliseerd moeten worden opgevolgd op basis van de bestaande internebeheersingssystemen in de organisaties. Het Rekenhof merkt echter op dat het vademecum waarop de FOD zijn standpunt baseert ook bepaalt dat de rol van het PMO van elke FOD essentieel is en ondersteund moet worden door alle procesverantwoordelijken die betrokken zijn bij het PHV. Ook van BOSA wordt daarom een ondersteunende rol voor het PMO verwacht om de projectleiders te ondersteunen.

BOSA wijst er ook op dat het vademecum is aangevuld met passende maatregelen om fraude, corruptie en belangenvermenging te voorkomen en te corrigeren en om dubbele financiering te vermijden. Deze maatregelen sluiten aan bij de audit van de Europese Commissie van juni 2023 en dit vademecum is op 5 juli 2024 voorgelegd aan de ministerraad.

⁹⁸ Zie punt 4.1.

⁹⁹ Het PMO RRF is het unieke aanspreekpunt (SPOC) RRF/PHV van de FOD Justitie voor het verzamelen, compileren en doorgeven van de opvolgingsgegevens van de PHV-projecten van Justitie (met inbegrip van het DTO) en van bepaalde PHV-projecten van Justitie die elders worden uitgevoerd (digitaal platform voor gedetineerden).

Het behalen van mijlpalen en doelstellingen is een doel op zich geworden, ongeacht de aard van het project en de integratie ervan in een bredere strategie. Overigens betwijfelen zowel operationele als strategische diensten of die mijlpalen en doelstellingen wel realistisch zijn. Zo moet het project *Just New CMS* bijvoorbeeld volgens het PHV voor zeven entiteiten van de rechterlijke orde worden uitgerold vóór oktober 2025. De projectdocumenten wijzen echter op vertragingen. Ook andere projecten, zoals IAM/PAM en Justsign, lopen vertraging op, met gevolgen elders, bijvoorbeeld voor het project Digitaal Dossier.

Het Rekenhof beveelt de minister van Justitie, de staatssecretaris voor Relance en de FOD BOSA aan om de dragers van PHV-projecten beter te begeleiden bij het evalueren van de *Value for money* (VFM) en van de houdbaarheid van projecten die zijn ingediend in het kader van de PHV-oproep, door zich niet louter te beperken tot het rapporteren over bereikte mijlpalen.

5.1.5 Overheidsopdrachten

De aankoopfunctie voor de digitalisering van Justitie is verspreid over verschillende diensten: bij het DTO, bij Crossborder, bij de stafdienst ICT en bij het DG ROJ van de FOD Justitie. Ook de beleidscel en consultants blijken bij de voorbereiding en gunning van overheidsopdrachten betrokken te zijn.

Achter de aankopen die in het kader van dit traject gebeuren, zit echter geen enkele geharmoniseerde en gecentraliseerde aankoopstrategie. Gemeenschappelijke richtlijnen zijn er niet, gedeelde tools of kwalitatieve *templates* evenmin. De informatie over alle aankopen (lancering, uitvoering), onder meer die voor digitalisering, wordt niet gecentraliseerd of geïntegreerd.

Om ervoor te zorgen dat aankopen reglementair gebeuren, voert onder meer de dienst Procurement van de stafdienst ICT controles ad hoc uit. Die dienst is bovendien belast met de plaatsing van bepaalde aankoopdossiers voor rekening van de stafdienst. Hij is zowel betrokken bij de administratieve voorbereiding van dossiers voorafgaand aan de interne validatie als bij de controle van dossiers die Crossborder en het DTO hem voorleggen. Het gebrek aan voldoende personeel en aan expertise bij de stafdienst ICT, in combinatie met de grote hoeveelheid aankoopdossiers als gevolg van de nieuwe digitaliseringsprojecten, maakt dat de conformiteitscontroles van deze dienst niet erg effectief zijn.

De entiteiten, maar ook de beleidscel, schakelen consultants in om het gebrek aan expertise en beschikbaarheid van medewerkers die verantwoordelijk zijn voor aankopen te compenseren. Regelmatig zijn het consultants die de behoeften definiëren en identificeren, en die de opdrachtdocumenten opstellen. De aankoopdiensten van de FOD Justitie fungeren dan enkel nog als brievenbus.

De stafdienst ICT heeft geen inventaris van de applicaties die nog extern onderhoud vergen. De dienst heeft evenmin een volledig beeld van de nieuwe applicaties die de bestaande moeten aanvullen of gedeeltelijk zullen vervangen. Bovendien is er geen planning van de aankopen en geen bijgewerkte lijst van overheidsopdrachten die de stafdienst beheert. Er is geen geïntegreerde tool die een overzicht geeft van de aankoopcontracten die in het kader van de digitalisering worden gebruikt, met vermelding van hun omvang en einddatum. Daardoor is er geen garantie dat voor de aankoop van alle leveringen of diensten die de stafdienst ICT nodig heeft, regelmatige overheidsopdrachten zijn uitgeschreven, eventueel met voldoende mededinging, en dat voor verlopen contracten tijdig nieuwe procedures worden gelanceerd.

Het gebrek aan mededinging blijkt uit de projecten. Voor JustSign, bijvoorbeeld, werden licenties en diensten voor de ontwikkeling van de gekwalificeerde elektronische handtekening rechtstreeks toegewezen aan bpost¹⁰⁰, zonder mededinging. Vervolgens vertrouwde bpost de uitvoering van die ontwikkelingen toe aan onderaannemers. De ministerraad zal die onregelmatige situatie niet langer tolereren¹⁰¹. De ministerraad heeft beslist om de uitvoering van die ontwikkelingen tijdelijk rechtstreeks toe te wijzen aan de onderaannemers van bpost. Het uitzonderlijke gebruik van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging werd gerechtvaardigd door te stellen dat er sprake is van een technisch monopolie¹⁰². Die overgangsbeslissing werd genomen om de continuïteit te garanderen van JustSign en de projecten die ervan afhangen en om de eIDAS¹⁰³-certificering te verkrijgen. Bovendien heeft de ministerraad aan de FOD gevraagd om voor het vervolg te werken met een echte mededingingsprocedure met bekendmaking.

Zonder aankoopstrategie en zonder geconsolideerde gegevens over aankopen is het bovendien onmogelijk ervoor te zorgen dat het aankoopproces synergieën, bundelingen en zelfs het niet-opsplitsen van overheidsopdrachten garandeert. Het is evenmin mogelijk te garanderen dat de passende aanbestedingsprocedure wordt gekozen om binnen aanvaardbare termijnen te voldoen aan de behoeften die voortvloeien uit de digitaliseringsprojecten.

Ten slotte zijn de risico's op fraude bij aankopen onvoldoende onder controle omdat ze niet worden opgespoord, beoordeeld en beheerd. Dat is bijzonder problematisch gezien het aantal externe consultants dat bij het digitaliseringstraject betrokken is op basis van contracten die door verschillende entiteiten worden beheerd.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie dan ook aan een strategie te ontwikkelen voor zijn aankopen, vooral dan die voor de digitalisering. Aankopen beter beheersen zou als volgt kunnen:

- zorgen voor meer uitwisseling tussen de diensten van de FOD Justitie en het DTO die verantwoordelijk zijn voor de plaatsing en uitvoering van aankopen;
- hun werk beter structureren;
- gemeenschappelijke tools ontwikkelen, zoals één volledige lijst van alle contracten;
- aankoopprocessen vastleggen;
- administratieve en technische standaarddocumenten opstellen om de aankoopbehoeften op een gestructureerde manier te uiten en te motiveren.

¹⁰⁰ Contract van 15 december 2022.

¹⁰¹ Nota aan de ministerraad van 17 mei 2024 over het verzoek een procedure op te starten op basis van artikel 42 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten voor de diensten met betrekking tot de digitale handtekening voor het project JustSign op korte termijn (niet-gepubliceerd). bpost zal de nodige licenties en diensten leveren voor de ontwikkeling van JustSign tot 31 augustus 2024. Vervolgens zal de FOD die licenties en diensten voor één à twee jaar toewijzen aan de huidige onderaannemers van bpost. Op termijn zal de FOD een nieuwe overheidsopdracht lanceren via een mededingingsprocedure met onderhandeling (over die procedure gaat de nota aan de ministerraad van 17 mei 2024 over het verzoek een procedure op te starten op basis van artikel 38 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten voor de prestaties met betrekking tot de gekwalificeerde elektronische handtekening binnen Justitie voor het project JustSign op lange termijn). Geraamd bedrag per jaar voor die licenties en diensten: ongeveer 720.000 euro inclusief btw.

¹⁰² Op basis van artikel 42, § 1, 1°, d), ii) van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, dat bepaalt dat een overheidsopdracht bij onderhandelingsprocedure geplaatst mag worden zonder voorafgaande bekendmaking wanneer de diensten alleen door een welbepaalde ondernemer kunnen worden verricht, door het ontbreken van mededinging om technische redenen.

¹⁰³ Erkenning als registratieautoriteit en behalen van een Europese erkenning voor het plaatsen van de gekwalificeerde elektronische handtekening.

5.1.6 Enterprise architecture

*Enterprise architecture*¹⁰⁴ staat voor een aanpak die de technologieën, de bedrijfsprocessen en de strategische doelstellingen van een organisatie beheert en op elkaar afstemt, om die te verbeteren.

Er bestaat geen totaalbeeld van de *enterprise architecture* van Justitie of van de FOD Justitie in het bijzonder. Dat is te wijten aan het gebrek aan maturiteit en vaardigheden bij de FOD op het vlak van *enterprise architecture*, maar ook aan het ontbreken van een geordend en volledig beeld van de bedrijfsprocessen en de IT-architectuur van Justitie. De administratie heeft geen stappen gezet om een *enterprise architecture* te definiëren en uit te rollen die rekening houdt met alle architectuurlagen van Justitie, waaronder de strategische, bedrijfs- en toepassingslagen. Als gevolg daarvan bestaan bij de FOD Justitie vergelijkbare applicaties naast elkaar (onder meer voor betaalingen). De FOD Justitie slaagt er ook niet in om duidelijk de applicaties en technologieën aan te wijzen die door het Just New CMS-project zullen worden vervangen. Daarnaast kan de stafdienst ICT niet garanderen dat al zijn applicaties gebruikt worden en relevant blijven voor de bedrijfsprocessen. Zo worden aangekochte licenties soms nooit of niet meer gebruikt. Het DTO van zijn kant is begonnen met het bouwen van een *enterprise architecture* via de aspectgroep *Enterprise architecture*¹⁰⁵. Dat blijft beperkt tot het DTP. Hoewel het DTO het gehele ICT-landschap van Justitie moet ontwikkelen¹⁰⁶, heeft het geen voldoende en transparant zicht op de FOD- en Crossborder-architectuur om een volledige *enterprise architecture* te kunnen opbouwen.

In de loop van het eerste semester 2022 heeft het DTO een *architecture review board* (ARB) en een *architecture community gathering*¹⁰⁷ (ACG) opgericht waarin het DTO en de FOD, met onder meer de diensten van de voorzitter van de FOD, de stafdienst ICT en Crossborder, zitting hebben. De ARB moet de ontwikkeling van applicaties door de entiteiten die bij de digitalisering van Justitie betrokken zijn en een vorm van *enterprise architecture* op elkaar afstemmen. De ARB heeft een aantal beslissingen genomen die voor de drie entiteiten gelden, waaronder de invoering van richtlijnen. Een van die richtlijnen (*re-use before buy before build*) wil bereiken dat men eerst bestaande ontwikkelingen hergebruikt (*re-use*) om aan behoeften te voldoen, alvorens te kiezen voor op de markt beschikbare oplossingen (*buy*) of, in laatste instantie, voor het ontwikkelen van een nieuwe oplossing (*build*).

Toch stelt het Rekenhof vast dat bepaalde richtlijnen, die alle actoren nochtans hadden goedgekeurd, bewust niet zijn nageleefd. Zo heeft Crossborder bijvoorbeeld een *application factory* opgezet, die applicaties moet ontwikkelen. Dat druist in tegen de richtlijn *Re-use before buy before build* die voorrang geeft aan hergebruik, dan aankoop en ten slotte ontwikkeling. In het verleden zijn de projecten van de drie entiteiten ook niet systematisch voorgelegd aan de ARB, wat heeft geleid tot niet-compatibele ontwikkelingen en tal van applicaties die éénzelfde doel hebben.

¹⁰⁴ Isaca is de internationale organisatie die de Cobit-standaarden publiceert. Ze definieert *enterprise architecture* als het ontwerp van de componenten van een organisatie, de onderlinge relaties en de manier waarop ze de doelstellingen van de organisatie ondersteunen, (Isaca, *Glossary*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, www.isaca.org).

¹⁰⁵ Volgens artikel 2 van het ministerieel besluit van 16 december 2021 is het DTO bevoegd voor het uitwerken van een *enterprise architecture* voor het IT-landschap van Justitie en het definiëren van regels en afspraken rond architectuur, Cloud strategie en beveiliging.

¹⁰⁶ Artikel 2 van het ministerieel besluit van 16 december 2021.

¹⁰⁷ De ACG heeft de volgende rollen: "zorgen voor een informeel afstemmings- en kenningsdelingsplatform voor *enterprise architecture* werkszaam op Justitie België, onafhankelijk van waar ze zich in de organisatie bevinden, en aan wie ze rapporteren, zorgen dat alle architecten op de hoogte zijn van hun peers, hun verantwoordelijkheden en hun uitdagingen; gezamenlijke architectuurprincipes en -beslissingen in de afzonderlijke afdelingen introduceren om aldus een coherente architectuur uit te bouwen". Deloitte, *Analyse van noden & verwachtingen voor de toekomstbestendige ICT-organisatie en -governance van FOD Justitie*, 13 juni 2023, verslag (niet gepubliceerd).

De FOD Justitie hield onvoldoende rekening met het belang van een *enterprise architecture*. Die zou een kader bieden om zijn strategie, processen en technologieën af te stemmen op de verwezenlijking van zijn doelstellingen¹⁰⁸. Een overkoepelende *enterprise architecture* is nodig om de digitalisering van Justitie succesvol uit te rollen. Dat die niet bestaat, speelt in het nadeel van de drie entiteiten (stafdienst ICT, DTO, Crossborder) en impliceert een gebrek aan nochtans noodzakelijke samenhang in de technische en strategische ontwikkelingen.

Na de *redesign* van de stafdienst ICT heeft de FOD Justitie een nieuwe component, *Enterprise Architecture*, geïntegreerd in de stafdienst ICT, die *enterprise architecture* dus beschouwt als een IT-product.

Aangezien *enterprise architecture* geen functie noch een specifieke IT-verantwoordelijkheid is, moet ze van toepassing zijn op alle architectuurlagen en niet alleen op IT.

Het Rekenhof beveelt de FOD Justitie en het DTO een referentiekader voor *enterprise architecture* op te stellen en er een visie over te ontwikkelen. Dat referentiekader moet alle architectuurlagen omvatten die onder *enterprise architecture* vallen, met inbegrip van de bedrijfsprocessen en IT, om onder meer de activiteiten van de gebruikers en de veelheid aan IT-applicaties bij het departement Justitie te rationaliseren.

5.1.7 IT

De stafdienst ICT moet “*het project van digitale transformatie, getrokken door het DTO en Crossborder*”¹⁰⁹ ondersteunen en de continuïteit van alle *legacy*-applicaties garanderen¹¹⁰.

De dienst vervult beide opdrachten echter niet volledig, wat leidt tot ontevredenheid en een verlies aan vertrouwen in de dienst, wat op zijn beurt een verklaring kan zijn voor de massale outsourcing, met de inzet van consultancy-duo's bij de stafdienst ICT of door de projectontwikkeling toe te vertrouwen aan het DTO of aan Crossborder.

Nadat de stafdienst ICT zich rekenschap gaf van de demotivatie, de inertie, de desorganisatie en het gebrek aan vaardigheden, is de dienst in 2023 begonnen met een *redesign* van zijn diensten om aan maturiteit te winnen en op termijn de rol te kunnen vervullen die binnen de FOD Justitie van hem wordt verwacht.

¹⁰⁸ Paul Estrach, *Qu'est-ce que l'architecture d'entreprise (AE) et pourquoi est-elle importante ?*, pagina bijgewerkt op 10 augustus 2023, www.mega.com.

¹⁰⁹ FOD Justitie, *Strategisch plan 2022-2024*, op. cit., p. 26.

¹¹⁰ FOD Justitie, *Strategisch plan 2022-2024*, ibid., p. 31.

5.2 Houdbaarheid

Dit punt onderzoekt de houdbaarheid van het digitaliseringstraject op vlak van personeel, budget en operationele activiteiten. In de praktijk zijn die niveaus onderling afhankelijk.

5.2.1 Human resources

Uit het personeelsbeheer valt niet op te maken of de toekomstige personeelsmiddelen zullen volstaan voor de voltooiing van de lopende projecten en de uitvoering van de projecten die in het kader van de digitalisering op stapel staan.

Eenzijds kan de FOD Justitie bij gebrek aan vaardigheden en personeel bij de stafdienst ICT de continuïteit van de lopende projecten nu al niet verzekeren. Dat tekort wordt opgevangen door massaal consultants in te schakelen, zowel bij de stafdienst ICT als binnen Crossborder.

Anderzijds is er nog geen plan officieel goedgekeurd om de activiteiten van het DTO stop te zetten. Dat moet op 31 december 2025¹¹¹ ophouden te bestaan, maar het is onduidelijk hoeveel personeel nodig zal zijn om de huidige ontwikkelingen voort te zetten of om projecten uit te voeren die niet vóór 2026 zijn afgerond.

De FOD Justitie heeft dus nog geen raming gemaakt van de interne en/of externe personeelsmiddelen die nodig zijn om die projecten af te ronden en of verder te ontwikkelen. Hetzelfde geldt voor de nieuwe projecten die moeten worden opgestart om op koers te blijven.

De FOD heeft ook nog geen stappenplan opgesteld om de massale *outsourcing* te behouden of stop te zetten.

Zonder voorafgaande strategie dreigen de lopende projecten die de FOD Justitie, het DTO en de beleidscel van de minister van Justitie hebben opgestart en die ze essentieel achten voor de digitalisering, op termijn simpelweg niet te worden ondersteund. De investeringen en inspanningen zouden dan tevergeefs zijn geweest.

5.2.2 Budget

Veel projecten in het kader van de digitalisering omvatten de aankoop van IT-licenties, de ontwikkeling, de uitrol en het onderhoud van applicaties, gegevensbeveiliging enz.

De totale kosten (*Total Costs of Ownership* – TCO) van de opgestarte projecten worden niet geraamd. Daardoor valt onmogelijk in te schatten of het traject op lange termijn gefinancierd kan blijven. Om die kosten te ramen, hadden de initiële aankoopkosten en de exploitatiekosten (gebruik, evolutief en correctief onderhoud, vervanging) moeten worden opgeteld. Geen van de drie entiteiten (stafdienst ICT, het DTO en Crossborder) heeft dat gedaan.

Doordat er geen TCO beschikbaar is, is er evenmin een middellange- of langetermijnvisie is op de budgetten die nodig zijn voor de uitrol van het traject. Het is dus momenteel onmogelijk om de theoretische totale kosten van een project te ramen. Beslissingen over de digitaliseringsstrategie zijn dus niet gebaseerd op een beslissingsondersteunende budgettaire tool.

¹¹¹ Artikel 4 van het ministerieel besluit van 16 december 2021.

Bovendien veroorzaken de huidige uitgaven toekomstige exploitatiekosten. Zonder een degelijke raming van die kosten bestaat het risico dat de budgetten die nodig zijn voor nieuwe investeringen worden herverdeeld om die exploitatiekosten te dekken. Ook bestaat het gevaar dat het ICT-budget explodeert om applicaties te onderhouden. Het zou ook kunnen dat men van ontwikkelde applicaties moet afzien omdat er geen geld is om ze te onderhouden.

Die risico's hebben betrekking op de uitgaven van alle entiteiten, of het nu gaat om de stafdienst ICT voor zijn eigen aankopen, Crossborder of het DTO. Door zijn bijzondere positie is dat risico nog groter bij het DTO. Dat heeft immers via het PHV een budgettaire stimulans gekregen om bepaalde projecten te kunnen ontwikkelen. De financiering uit het PHV dekt alleen de hervormingen en investeringen. De werkzaamheden van het DTO brengen echter ook exploitatiekosten met zich, die de stafdienst ICT na 31 december 2025 zal moeten dragen. Zonder een raming van die exploitatiekosten is de stafdienst ICT momenteel echter niet in staat om die extra kosten te bepalen en dus om die uitgaven te begroten.

5.2.3 Operationele activiteiten

Justitie beschikt momenteel niet over een volledige inventaris van de *legacy systems*, terwijl die essentieel is om de volgende aspecten te evalueren:

- de exploitatiekosten;
- de noodzakelijke technische vaardigheden die moeten worden behouden of worden ontwikkeld om de exploitatie van de oudere systemen te garanderen;
- de conformiteit met de nieuwe reglementen;
- het kwetsbaarheidsniveau;
- de mogelijke integratie met de nieuwe systemen.

Door het gebrek aan visie op de architectuur en aan integratie van de werkzaamheden van de entiteiten (vooral het DTO en Crossborder) bestaat het risico dat verschillende applicaties met vergelijkbare doelen naast elkaar worden onderhouden en zonder overleg worden ontwikkeld.

Ten slotte behandelen de DTO-aspectgroepen een aantal materies die alle drie de entiteiten gemeen hebben, zoals veranderingsmanagement en het PMO. Vanuit zijn opdracht om de digitalisering te ondersteunen en te begeleiden, werkt het DTO voor alle actoren die bij digitalisering betrokken zijn. Ze worden echter niet systematisch geïntegreerd en goedgekeurd door de FOD Justitie (stafdienst ICT of Crossborder).

In het algemeen beveelt het Rekenhof de minister van Justitie, de FOD Justitie en het DTO aan een visie te ontwikkelen op de wijze waarop Justitie haar ICT-functie als geheel moet organiseren, rekening houdend met de deadline van het DTO van 31 december 2025 en de recente herpositivering van Crossborder binnen de FOD Justitie.

Het Rekenhof beveelt diezelfde actoren aan de houdbaarheid van de projecten en van het digitaliseringstraject te beoordelen, zowel vanuit architecturaal en technisch oogpunt, als op het vlak van budget, aankopen en personeel.

5.3 Deelconclusies

De FOD Justitie slaagt er niet in administratieve ondersteuning te bieden die de uitrol van de digitaliseringstraject doeltreffend ondersteunt. Of het nu gaat om personeelszaken, projectbeheer, wetgeving, begroting, overheidsopdrachten, *enterprise architecture* of IT, de administratieve basisfuncties schieten tekort.

Het gebrek aan beheersinstrumenten wijst erop dat de FOD Justitie de basisprincipes van goed administratief beheer nog niet volledig beheerst.

Om die pijnpunten aan te pakken, beveelt het Rekenhof aan om eerst de ondersteunende functies te versterken en de algemene maturiteit van de FOD Justitie te verhogen.

Bovendien is het niet zeker dat het gevolgde digitaliseringstraject houdbaar is of dat de opgestarte projecten op termijn iets zullen opleveren. Zonder een vooraf bepaalde strategie en een evaluatie van de totale kosten van de opgestarte projecten valt momenteel onmogelijk te voorspellen of de investeringen op termijn houdbaar zijn.

De besluiteloosheid over de integratie van de werkzaamheden van het DTO, de ontoereikende budgettaire meerjarenplanning, het ontbreken van een architecturale visie en het gebrek aan kennis en vertegenwoordiging van de *legacy systems* wijzen erop dat breder moet worden nagedacht over hoe de ICT-functie binnen Justitie wordt georganiseerd.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag verklaart de FOD Justitie onder meer begonnen te zijn met de ontwikkeling van de HR-tools die het Rekenhof in dit verslag aanbeveelt, maar ook dat hij een centraal PMO zal ontwikkelen, met daarin een overzicht van alle ICT-projecten. Met de komst van de nieuwe directeur-generaal zal ook werk worden gemaakt van een betere samenwerking tussen de DG Wetgeving en de stafdienst ICT. Het beheer van administratieve processen van de overheidsopdrachten zal worden gecentraliseerd in het ondersteuningsteam. Wat de *enterprise architecture* betreft, zal in 2025 een voorstel van aanpak worden gepresenteerd op basis van een inventaris van de toepassingen die eind 2024 wordt verwacht.

Hoofdstuk 6

Federaal digitaliseringsbeleid en rol van de FOD BOSA

In de vorige hoofdstukken is onderzocht in welke mate de actoren binnen Justitie de digitalisering beheersen. Die strategie moet passen in een breder beleid gericht op de digitalisering van de federale overheid.

Dit hoofdstuk gaat eerst in op het digitaliseringsbeleid van de federale overheid, met de focus op de strategie van de staatssecretaris voor Digitalisering (#SmartNation). Vervolgens analyseert het de organisatie via de FOD BOSA om dat beleid te ondersteunen, en vooral dan de ondersteuning van de digitalisering van Justitie.

6.1 Transversaal federaal beleid

De federale regering heeft verklaard om vanaf het regeerakkoord van 30 september 2020 werk te maken van de digitalisering van de federale departementen. Ze heeft die intentie vervolgens opgenomen in de beleidsverklaringen en in de jaarlijkse beleidsnota's van de eerste minister en van de betrokken ministers en staatssecretarissen.

Eén welbepaalde, aan de eerste minister toegevoegde staatssecretaris kreeg specifieke bevoegdheden op het vlak van digitalisering. Die staatssecretaris lanceerde de #SmartNation-strategie, met tien ambities die moeten leiden tot meer “*inclusie, convergentie en ambitie*”¹¹² tegen 2023. Daarin staan vijf grote “beleidslijnen” voor de legislatuur:

1. een #SmartNation worden;
2. de digitale ecosystemen stimuleren;
3. de digitale infrastructuur verbeteren;
4. investeren in digitaal talent;
5. het vertrouwen versterken¹¹³.

Die beleidslijnen beogen niet specifiek het federale, maar veeleer het interfederale of zelfs internationale niveau. Het streven naar convergentie komt bijvoorbeeld tot uiting in de organisatie van een digitale interministeriële conferentie, in de context van Europa's strategie Digitale Decennium¹¹⁴, om “*het gebrek aan coördinatie op digitaal vlak*” aan te pakken en zich te richten “*op de ontwikkeling van digitalisering doorheen het overheidsbeleid*”¹¹⁵.

¹¹² Staatssecretaris voor Digitalisering, #smartnation, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, smartnation.be.

¹¹³ Parl. St. Kamer, 3 november 2020, DOC 55 1610/013, Beleidsverklaring Digitalisering, 27 p., www.dekamer.be.

¹¹⁴ Europese Commissie, *Europa's digitale decennium: doelstellingen voor 2030*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, commission.europa.eu.

¹¹⁵ Parl. St. Kamer, 30 oktober 2023, DOC 55 3649/019, op. cit.

Die beleidslijnen zijn geen strategische referentie voor de digitalisering van de departementen en hun activiteiten, ook al kreeg de FOD BOSA in het kader van #SmartNation een aantal convergentieprojecten op federaal niveau toevertrouwd.

#SmartNation staat voor een ingesteldheid en ambitieus streven naar meer digitalisering, zowel in de private als in de publieke sector. Een van de ambities richt zich op de digitale vaardigheden van overheden, met het idee dat *“overheden over de modernste digitale vaardigheden zullen beschikken”*¹¹⁶.

Uit de analyse blijkt echter dat het gaat om tal van projecten op verschillende bevoegdheidsniveaus, zowel federaal als op niveau van de deelstaten (bv. “Wallonie as a service” van het *Agence du numérique* van het Waals Gewest, “Digitale transformatie binnen Justitie” van de FOD Justitie). De ambitie omvat geen duidelijke Smart-doelstellingen¹¹⁷ en biedt geen bindend structureel kader of richtlijnen op het vlak van digitalisering voor de overheden en administraties die betrokken zijn bij een digitaliseringstraject.

Bijgevolg ontvangen de minister van Justitie en zijn administratie geen federale richtlijnen over hoe een digitaliseringsstrategie bij het departement Justitie zou moeten worden uitgerold. Dergelijke richtlijnen zouden de prioritaire acties waartoe de minister van Justitie beslist heeft, doen aansluiten bij de federale ambities en ze meteen ook stroomlijnen met alle andere departementen of zelfs publieke actoren (op deelstaatniveau onder meer in de justitiehuisen).

#SmartNation is er gekomen zonder de FOD's als belanghebbenden te betrekken. Daardoor zijn de specifieke behoeften van de FOD Justitie niet opgelijst tijdens een voorafgaand overleg. De FOD Justitie gebruikt #SmartNation overigens niet als referentiekader voor zijn digitalisering, om de eenvoudige reden dat de FOD niets afweet van het bestaan en/of de inhoud ervan.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag betwist BOSA de elementen uit de drie bovenstaande paragrafen. Hij voert als voornaamste argument aan dat hij enkel transversale projecten opvolgt en dat de digitalisering van de FOD Justitie tot de exclusieve bevoegdheid van de minister van Justitie behoort. BOSA voegt daar overigens nog aan toe dat het talrijke digitaliseringsdiensten aanbiedt aan overheidsentiteiten, ook aan de FOD Justitie. Hij geeft aan dat er een duidelijke politieke intentie is om hem een centrale rol te geven in de digitalisering, maar dat hij niet over voldoende juridische instrumenten beschikt om die rol ten volle te kunnen spelen. Het Rekenhof preciseert dat dit deel van het verslag zich uitsluitend richt op de digitaliseringsstrategie op federaal niveau. Bovendien heeft de FOD Justitie bevestigd niet betrokken te zijn geweest bij de ontwikkeling van #SmartNation en er ook niet van op de hoogte te zijn. Het Rekenhof is tot slot van mening dat het gepaste juridische instrument het koninklijk besluit tot oprichting van BOSA is, dat zijn taken omschrijft.

Bovendien blijven er binnen de federale departementen tal van interne initiatieven bestaan, waarover niet altijd eerst wordt overlegd, noch tussen ministers, noch tussen administraties. Als er sprake is van samenwerking, dan is dat enkel ad hoc en hoofdzakelijk op vrijwillige basis. Op vlak van Justitie bijvoorbeeld hebben de staatssecretaris voor Digitalisering en de minister van Justitie,

¹¹⁶ Staatssecretaris voor Digitalisering, *Overheden zullen over de modernste digitale vaardigheden beschikken*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, smarnation.be.

¹¹⁷ Specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch en tijdgebonden.

samen met hun respectieve administraties, met succes samengewerkt aan het Justact-project¹¹⁸, dat het makkelijker maakt om online rechtspersonen op te richten via onderhandse akten.

Naast de #SmartNation-strategie bestaan er op federaal niveau plannen, initiatieven en strategieën die zowel gericht zijn op 'digitalisering' als op 'administratieve vereenvoudiging' (bv. het federaal actieplan voor administratieve vereenvoudiging Pasfa, dat 38 prioritaire acties voor digitalisering en administratieve vereenvoudiging bevat, waarvan er geen enkele gericht is op Justitie), of '*de verbetering van de werking van de overheid en de dienstverlening aan de burger*' (zoals het Nationaal Pact voor Strategische Investerings (NPSI)). Die plannen zijn onderling niet op elkaar afgestemd.

Er bestaan niet alleen federale maar ook Europese plannen, zoals het recente PHV. Daar gebeurt de selectie op basis van criteria van de Europese Commissie, waaronder de bijdrage tot digitalisering¹¹⁹.

Bij de selectie van projecten met een 'digitale' component gaat het echter nog steeds om een zeer snel uitgevoerde bundeling van projecten die vaak al zijn gestart, en waarbij het vaker gaat om de vraag of de deadline van het plan haalbaar is, dan wel of de projecten onderling op elkaar zijn afgestemd en effectief bijdragen tot het realiseren van een duidelijke digitaliseringsdoelstelling.

De besprekingen tussen de administraties en staatssecretarissen bevoegd voor respectievelijk digitalisering en relance waren niet specifiek gericht op het zoeken naar convergentie tussen de projecten die ter financiering aan de Europese Commissie werden voorgelegd. Hoewel deze projecten op één of andere manier bijdragen tot een vorm van digitalisering en er zowel door de staatssecretaris voor Relance via *Nextgen Belgium*¹²⁰ als door de staatssecretaris voor Digitalisering via #SmartNation¹²¹ over wordt gecommuniceerd, maken ze geen deel uit van een gecoördineerde en convergente strategie.

Voor de Belgische Justitie zijn drie projecten met een digitale component opgenomen in het PHV¹²²:

- project I.-2.05 Digitalisering FOD (Digitale transformatie van Justitie) voor 85 miljoen euro¹²³;
- project I.-2.03 Cyberbeveiliging (interceptie en beveiliging door de NTSU/CTIF) voor 18 miljoen euro;
- project I-4.09 Digitale platforms voor gevangenen voor 12 miljoen euro.

De federale regering draagt collectief de politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Belgische deel van dat PHV. De staatssecretaris voor Relance heeft geen specifieke politieke verantwoordelijkheid binnen de uitvoering, behalve dat hij de regering informeert over de voortgang van de projecten van het PHV .

¹¹⁸ Parl. St. Kamer, 31 oktober 2023, DOC 55 2934/023, Beleidsnota Justitie, 81 p., www.dekamer.be.

¹¹⁹ "Minstens 37% van de middelen van elk plan moet aan de groene transitie worden besteed en minstens 20% aan de digitale transformatie", zie Europese Commissie, *De Europese faciliteit voor herstel en veerkracht*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, commission.europa.eu.

¹²⁰ Staatssecretaris voor Relance, *NextGen Belgium*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, nextgenbelgium.be.

¹²¹ Staatssecretaris voor Digitalisering, *Overheden zullen over de modernste digitale vaardigheden beschikken*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, smartnation.be.

¹²² Staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings, belast met Wetenschapsbeleid, *Nationaal plan voor herstel en veerkracht – België*, juni 2021, 690 p., dermine.belgium.be.

¹²³ Op de 5,3 miljard die België hoopt binnen te halen (alle federale en deelstaatentiteiten samen)

De regering identificeert duidelijk de directe politieke verantwoordelijkheid van de ministers die projecten uitvoeren die via het plan worden gefinancierd. Voor de plannen uit het PHV voor de digitalisering van Justitie is de minister van Justitie dus verantwoordelijk.

De operationele verantwoordelijkheid voor de projecten ligt volledig bij de dragers van de projecten. Voor de plannen uit het PHV voor de digitalisering van Justitie is dat grotendeels het DTO.

De FOD BOSA heeft alleen als taak de informatie over de planning en uitvoering van het plan te centraliseren op basis van de gegevens die hij van de departementen ontvangt.

Het Rekenhof beveelt de federale regering, en in het bijzonder de staatssecretaris voor Digitalisering aan om een federaal beleid voor digitalisering uit te werken dat minstens de afstemming tussen de digitaliseringsstrategieën van de federale departementen garandeert. Een dergelijk beleid moet richtlijnen vastleggen en de te bereiken *Smart*-doelstellingen verduidelijken, onder meer om de samenhang tussen de strategieën van de departementen zo groot mogelijk te maken.

Als belanghebbenden moeten de federale departementen betrokken worden vanaf de ontwerpfasen van het beleid, zodat op passende wijze rekening wordt gehouden met hun behoeften, tot en met de uitvoeringsfase, om ervoor te zorgen dat het uitgevoerde beleid relevant en nuttig is¹²⁴.

6.2 Opdracht en rol van de FOD BOSA

De FOD BOSA is een belangrijke speler in de digitalisering van de federale departementen. De FOD is bij koninklijk besluit belast met taken en bevoegdheden om de regering bij te staan en de federale organisaties te ondersteunen in verschillende domeinen, waaronder digitalisering¹²⁵.

6.2.1 Opdracht van de FOD BOSA

Naast het regelgevende kader krijgt de FOD BOSA bijzondere aandacht: hij valt gedeeltelijk onder de bevoegdheid van de staatssecretaris voor Digitalisering¹²⁶, die verwijst naar de noodzaak om een passende governance in te stellen ter ondersteuning van een globale digitale strategie¹²⁷.

Om het duidelijk geïdentificeerde risico onder controle te houden dat er veel actoren zijn en dat de regelgeving over de digitale omgeving versnipperd raakt, ziet de staatssecretaris de FOD BOSA als “een team dat operationele en administratieve ondersteuning biedt om deze (digitale) ambities waar te maken”¹²⁸. Hij erkent de FOD BOSA uitdrukkelijk als “een administratie die in het teken staat van het optimaliseren van de middelen en energie die gaat naar de digitalisering van België”¹²⁹. Hij wijst de dienst uitdrukkelijk transversale digitaliseringsprojecten toe, zoals de projecten in verband met de

¹²⁴ Internationale Organisatie van Hoge Controle-instellingen (Intosai), *Evaluation of Public Policies*, op. cit.

¹²⁵ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 februari 2017 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning, onder meer aangepast door het koninklijk besluit van 29 september 2022 houdende de integratie van de opdrachten van administratieve vereenvoudiging in de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning, om digitalisering en administratieve vereenvoudiging beter te laten matchen; en FOD Beleid en Ondersteuning, *FOD Beleid en Ondersteuning*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, bosa.belgium.be.

¹²⁶ Artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 februari 2017: “De Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning wordt opgericht op 1 maart 2017 onder het gezag van de Ministers bevoegd voor Ambtenarenzaken, Begroting en Digitale Agenda.”

¹²⁷ Parl. St. Kamer, 30 oktober 2023, [DOC 55 3649/019](#), op. cit.

¹²⁸ Parl. St. Kamer, 30 oktober 2023, [DOC 55 3649/019](#), *ibid.*

¹²⁹ Parl. St. Kamer, 28 oktober 2022, [DOC 55 2934/010](#), op. cit.

digitale identiteit waarmee burgers hun interacties met alle overheidsinstellingen kunnen beheren (Mygov.be), de *Federal Authentication Service* FAS of *eIDAS* (grensoverschrijdende authenticatie).

De politieke wil om de synergieën tussen digitalisering en administratieve vereenvoudiging te versterken, kreeg in 2022 concrete vorm met de oprichting van een nieuw directoraat-generaal bij de FOD BOSA, het DG Vereenvoudiging & Digitalisering¹³⁰. Het DG VD richt zich op de “*ondersteuning van federale organisaties bij hun digitalisering en stelt maatregelen voor om de administratieve lasten voor bedrijven en burgers te verminderen*”¹³¹.

Er bestaat dus een duidelijke politieke intentie om aan de FOD BOSA een centrale rol toe te kennen in de federale digitalisering, die onder meer concreet vorm krijgt in koninklijke besluiten die zijn taken regelen en die het streven naar synergieën tussen digitalisering en administratieve vereenvoudiging weerspiegelen.

In die context definieert de FOD BOSA zichzelf als “*een drijvende kracht achter de evolutie en de digitale hervormingen van de federale overheid*”¹³². De FOD heeft in zijn departementaal plan strategische doelstellingen opgenomen, die verder uitgewerkt zijn voor de digitalisering¹³³:

- Strategische doelstelling 1: een sterke en transparante organisatie zijn die expertise en ondersteuning levert met meerwaarde voor de klanten/gebruikers bij de uitvoering van hun kernopdrachten, door zich bijvoorbeeld te richten op bepaalde projecten, zoals e-box, elektronische facturatie, de SDG, ecosystemen en partnerschappen;
- Strategische doelstelling 2: een katalysator voor innovatie zijn die focust op de kwaliteit, door zich bijvoorbeeld te richten op de kwaliteitsinnovatie, het uitrollen van de strategie #SmartNation, de digitale portemonnee en de digitale inclusie, en ook op ondersteuning via de *Digital Minds*¹³⁴, het bevorderen van een mensgerichte aanpak (*Human Centricity*) en het ontwikkelen van de BosaBot¹³⁵;
- Strategische doelstelling 3: samen met zijn (beleids)partners een dynamisch, gedragen en coherent regelgevend/normatief kader ontwikkelen, bijvoorbeeld via de ontwikkeling van een dynamisch, gedragen en coherent kader dat zich richt op een gecoördineerde digitale strategie met daaraan gekoppeld de ontwikkeling van een kader voor *enterprise architecture* dat ter beschikking zal worden gesteld van de federale administratie;
- Strategische doelstelling 4: een aantrekkelijke overheidsorganisatie zijn die een voorbeeldrol invult voor de federale administratie, onder meer door zichtbaarheid te geven aan ervaringen en innovaties of door zich te richten op IT-architectuur, klantrelatiebeheer, een CRM-aanpak en datastrategie.

¹³⁰ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 september 2022 houdende de integratie van de opdrachten van administratieve vereenvoudiging in de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning.

¹³¹ FOD Beleid en Ondersteuning, *DG Vereenvoudiging & Digitalisering*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, bosa.belgium.be.

¹³² FOD Beleid en Ondersteuning, *Strategisch plan BOSA 2021-2024 addendum aan de bestuursovereenkomst 2021-2023*, p. 9, bosa.belgium.be.

¹³³ FOD Beleid en Ondersteuning, *Strategisch plan BOSA 2021-2024 addendum aan de bestuursovereenkomst 2021-2023*, *ibid.*, p. 50 e.v.

¹³⁴ De werkgroep *Digital Minds* bestaat uit experts in digitalisering en zijn rol bestaat erin “*om met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid, alle openbare en particuliere actoren te informeren over de beste manier om de relanceprojecten uit te voeren, teneinde de positieve gevolgen ervan voor de samenleving te maximaliseren*” (bron: Staatssecretaris voor Digitalisering, *Eerste bijeenkomst van de Digital Minds – #SmartNation*, pagina geraadpleegd op 28 mei 2024, michel.belgium.be).

¹³⁵ De FOD BOSA stelt de federale administraties een raamovereenkomst ter beschikking voor de ontwikkeling van geautomatiseerde gesprekspartners of “bots” (bron: FOD Beleid en Ondersteuning, *Strategisch plan BOSA 2021-2024. Addendum aan de bestuursovereenkomst 2021-2023*, p. 58; *Raamovereenkomst “Bot platform as managed service” (M1139)*, pagina geraadpleegd op 28 mei 2024, bosa.belgium.be).

Het DG Vereenvoudiging & Digitalisering van de FOD BOSA verleent hoofdzakelijk de volgende diensten¹³⁶:

- uitwerken van de strategie en de digitale normen van de regering;
- uitvoeren en controleren van de digitale transformatie van de federale overheid;
- ontwikkelen van transversale digitale diensten en platformen, in samenwerking met de federale organisaties;
- het stimuleren en voorstellen, ook op het niveau van de coördinatie, van initiatieven binnen de federale besturen en andere organisaties.

6.2.2 Uitvoering door de FOD BOSA

Als men het voorbeeld van de digitalisering van Justitie als uitgangspunt neemt, stelt het Rekenhof vast dat de FOD BOSA de hem toevertrouwde taken niet volledig uitvoert. Zijn rol is nochtans duidelijk vastgelegd¹³⁷.

De FOD BOSA heeft geen digitale strategie ontwikkeld en volgt geen digitale strategie van de federale overheid die overheidsdiensten aanmoedigt om ICT op een efficiënte, multifunctionele en veilige manier te gebruiken¹³⁸. De FOD BOSA heeft ook geen digitaal actieplan voor e-government uitgerold of een strategie opgesteld om synergieën tussen overheidsdiensten tot stand te brengen en te benutten¹³⁹.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag wijst BOSA erop zowel multifunctionele diensten als referentiestandaarden of -architecturen aan te bieden. Het Rekenhof stelt de terbeschikkingstelling van tools niet ter discussie maar heeft geen enkele strategie kunnen vaststellen om de synergieën structureel te maximaliseren.

Bovendien baseert de FOD BOSA zijn acties niet alleen op #SmartNation maar op meerdere referentiekaders, zoals Europese richtlijnen en standaarden, de G-cloud¹⁴⁰ en interne overwegingen en keuzes die specifiek zijn voor de FOD.

De FOD BOSA volgt de uitvoering van transversale projecten over 'digitale transformatie' niet volledig op¹⁴¹. Hij voert bepaalde transversale projecten uit die de federale departementen ten goede kunnen komen (bijvoorbeeld de elektronische brievenbus e-box), maar volgt niet alle projecten op die op een transversale manier bijdragen of kunnen bijdragen tot de digitalisering van alle federale departementen.

Voor sommige initiatieven worden afspraken gemaakt via de G-cloud. In het kader van de digitalisering van Justitie hebben de FOD BOSA en de FOD Justitie echter ook parallelle of zelfs concurrerende initiatieven opgestart, zoals een *e-mail client* (e-box bij de FOD BOSA; J-Box bij de FOD Justitie) en een module voor elektronische handtekeningen (eSign bij de FOD BOSA; Just-Sign bij de FOD Justitie). Er zijn personeel en budget ingezet voor die afzonderlijke projecten, die nochtans vergelijkbare doelstellingen en functionaliteiten hebben.

¹³⁶ FOD Beleid en Ondersteuning, *DG Vereenvoudiging & Digitalisering*, op. cit.

¹³⁷ Zie punt 6.2.1.

¹³⁸ Artikel 2, 22°, van het koninklijk besluit van 22 februari 2017.

¹³⁹ Artikel 2, 23°, van het koninklijk besluit van 22 februari 2017.

¹⁴⁰ G-cloud is een gezamenlijk initiatief van verschillende federale overheidsdiensten (FOD's), openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) en ICT-organisaties van de Belgische Staat. G-cloud is operationeel sinds eind maart 2015.

¹⁴¹ Artikel 2, 31°, van het koninklijk besluit van 22 februari 2017.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag geeft BOSA aan dat de twee toepassingen niet dezelfde doelgroepen hebben. Hij wijst erop dat de FOD Justitie en BOSA zelf samen aan het e-box-project werken. BOSA heeft trouwens ook doelstellingen geformuleerd voor het Justsign-project maar stelt dat de FOD Justitie nooit informatie met hem heeft gedeeld over zijn intenties. Volgens het Rekenhof bewijst de gelijktijdige ontwikkeling van e-sign en Justsign net een gebrek aan synergie.

De communicatie over de doelstellingen, deadlines en perimeters van die (deels) concurrerende projecten is gebrekkig. De FOD BOSA volgt de uitvoering van projecten van de FOD Justitie die een transversale component bevatten of die mogelijk ook buiten Justitie kunnen worden uitgerold, niet op. Een voorbeeld is de elektronische handtekening. De FOD BOSA heeft geen procedure om de digitaliseringsbehoeften van federale departementen samen te brengen en te delen. De transversale mogelijkheden en synergieën waarvan verschillende of alle federale departementen zouden kunnen profiteren, blijven onbenut.

BOSA betwist deze vaststelling in zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag. Naast zijn bovenstaande verklaringen over synergieën meent hij dat bepaalde elementen effectief worden hergebruikt. Ook stelt hij dat de FOD Justitie transparanter had kunnen zijn door zijn projecten beter met hem te delen. Het Rekenhof is van mening dat BOSA misschien wel mogelijkheden voor synergieën heeft geïdentificeerd, zoals de door hem aangehaalde toepassing Justact, maar dat dit voor Justsign niet het geval is geweest. Volgens het Rekenhof moet de onderlinge mededeling van informatie tussen de twee FOD's worden gewaarborgd.

In andere domeinen ondersteunt de FOD BOSA met zijn acties, aangevuld met die van G-cloud en Smals, de federale departementen gedeeltelijk wel. Dat is bijvoorbeeld het geval voor overheidsopdrachten die zijn uitgeschreven om ook te voldoen aan bepaalde behoeften van de FOD Justitie en die nuttig zijn in het kader van de digitalisering van de FOD (levering van informaticamateriaal, consultancy...). Wat bijvoorbeeld de *enterprise architecture* of het personeelsbeheer betreft, ook voor het personeel dat voortvloeit uit externe consultancy, hebben de departementen bovendien geen richtlijnen van BOSA in het kader van de transversale ondersteuning die hij kan bieden. Dat soort richtlijnen zou nochtans als referentie kunnen dienen voor het structureren van de acties van de departementen, die momenteel versnipperd zijn en waarvan de coherentie en efficiëntie niet gewaarborgd zijn.

De FOD BOSA beschikt over gecentraliseerde informatie over bepaalde aspecten van de digitaliseringsbehoeften van de federale departementen, maar gebruikt die informatie niet proactief om het streven naar convergentie te ondersteunen of om zijn ondersteunende functie te versterken.

Er is niets bepaald over hoe de departementen niet alleen de baten maar ook de kosten van de convergentie van hun digitalisering onderling kunnen verdelen.

Om het risico van “niet-aanvaarding” te temperen, geeft de FOD BOSA de voorkeur aan vrijwillige deelname van de departementen aan de transversale projecten die hij opstart¹⁴².

¹⁴² Behalve in uitzonderlijke gevallen zoals de recente gedwongen overstap naar gemeenschappelijke instrumenten onder toezicht van de FOD BOSA, zoals de e-box. Zie de wet van 13 september 2023 tot wijziging van de wet van 27 februari 2019 inzake elektronische uitwisseling van berichten via de eBox.

Door de federale departementen te laten kiezen of ze de referentiekaders en tools van BOSA overnemen of niet, kunnen ze zich er vlot en vrijblijvend bij aansluiten, maar het betekent wel dat de mate van samenwerking zal variëren. Doordat de FOD BOSA geen algemeen geldende richtlijnen vastlegt, worden verder digitaliseringstrajecten ontwikkeld die beperkt blijven tot individuele departementen, zoals het geval is bij Justitie.

Doordat de FOD BOSA zijn opdrachten niet volledig vervult, moeten de departementen elk apart het gebrek aan een referentiekader compenseren, bijvoorbeeld voor het uittekenen van de *enterprise architecture* en de IT-architectuur¹⁴³.

Wat Justitie betreft, ligt de verantwoordelijkheid voor het digitaliseringstraject de facto bij de minister van Justitie en zijn administratie, die in hun eentje hun ambities bepalen op basis van hun eigen prioriteiten. Op die manier ontnemen ze de FOD BOSA en de staatssecretaris voor Digitalisering de verantwoordelijkheid voor aangelegenheden waarvoor die nochtans op het hele federale niveau bevoegd zijn.

In diezelfde optiek wordt de FOD BOSA erkend als speler in de digitalisering op federaal niveau, maar uit de auditinterviews blijkt dat de FOD Justitie in het kader van zijn digitalisering de FOD BOSA niet erkent als partner of facilitator.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag verklaart BOSA dat de *“FOD Justitie verantwoordelijk is en blijft voor zijn eigen digitalisering. Naast het hergebruiken van de tools van BOSA, zou Justitie beter proactief en transparant geweest zijn, zodat BOSA een standpunt kon innemen ten opzichte van zijn verzoek”*. Het Rekenhof is van mening dat het voor BOSA aangewezen zou zijn om, gezien zijn taken, o.m. op het vlak van synergie en ondersteuning, een proces op te zetten om de behoeften van de FOD's in kaart te brengen.

Die ontoereikende positionering als referentiepartner had de FOD BOSA nochtans als risico vastgesteld bij het opstellen van zijn strategisch plan¹⁴⁴. Zijn positionering is echter niet zodanig geëvolueerd dat hij als een echte facilitator¹⁴⁵ kan worden gezien.

Het Rekenhof beveelt de staatssecretaris voor Digitalisering aan om de FOD BOSA te activeren in de uitoefening van zijn coördinerende en ondersteunende taken op het vlak van digitalisering.

Het Rekenhof beveelt de FOD BOSA bovendien aan zijn positie als centrale speler en coördinator van initiatieven van transversaal belang of synergieën voor de federale departementen op te nemen. Daarvoor moet een mechanisme worden opgezet om projecten van transversaal belang te identificeren door proactief gebruik te maken van de informatie die de FOD BOSA centraliseert. Bovendien moet de FOD BOSA afwijkende activiteiten opsporen en doeltreffend reageren wanneer departementen van het uitgestippelde traject afwijken.

¹⁴³ Verband met de opdracht: de digitale strategie van de federale overheid, die overheidsdiensten aanmoedigt om efficiënt, multifunctioneel en veilig gebruik te maken van informatie- en communicatietechnologieën (ICT). Zie artikel 2, 22°, van het koninklijk besluit van 22 februari 2017.

¹⁴⁴ FOD Beleid en Ondersteuning, *Strategisch plan BOSA 2021-2024. Addendum aan de bestuursovereenkomst 2021-2023*, op. cit., p. 25.

¹⁴⁵ Term die de FOD BOSA gebruikt.

6.3 Deelconclusies

De federale regering toont een reële bereidheid om inspanningen te leveren voor de digitalisering van de federale departementen.

De beleidslijnen en strategische lijnen schieten als referentiekader echter tekort om de federale departementen in staat te stellen zich op een convergente en coherente manier te digitaliseren.

De federale overheid heeft dus nog geen uniek, geïntegreerd digitaliseringsbeleid met duidelijke doelstellingen uitgestippeld voor alle federale bevoegdheden. Binnen de federale administratie, onder meer bij de FOD Justitie, bestaan versnipperde initiatieven van digitaliseringstrajecten naast elkaar.

De FOD BOSA heeft de bevoegdheid om onder meer een digitale strategie en een strategie voor synergieën tussen overheidsdiensten te ontwikkelen. Zijn acties zijn echter niet voldoende om al die opdrachten te vervullen. Dat impliceert onder meer dat synergieën tussen federale departementen verloren gaan en dat die departementen het gebrek aan een transversaal federaal referentiekader intern moeten compenseren.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag is BOSA van mening dat deze conclusie moet worden genuanceerd, gezien de realisaties die al zijn gebeurd voor burgers, bedrijven en overheidsinstellingen, maar ook gezien het gebrek aan middelen en de behoefte aan juridische en financiële instrumenten om een bredere rol te vervullen, en de verantwoordelijkheid van de departementen om transparanter te zijn. Het Rekenhof is van mening dat het gepaste juridische instrument het koninklijk besluit tot oprichting van BOSA is, dat zijn opdrachten omschrijft, en dat het dus aan BOSA is om de middelen te bepalen die hij nodig heeft om zijn opdrachten uit te voeren.

Het Rekenhof beveelt de federale regering en in het bijzonder de staatssecretaris voor Digitalisering dan ook aan om werk te maken van een federaal overheidsbeleid voor digitalisering. Dat moet minstens garanderen dat de federale departementen hun digitaliseringsstrategieën op elkaar afstemmen.

Het Rekenhof beveelt ook aan de FOD BOSA te activeren in de uitoefening van zijn opdrachten rond digitalisering, in het bijzonder zodat hij zijn rol als centrale speler en coördinator van de initiatieven van transversaal belang of van synergieën voor de federale departementen kan opnemen.

Hoofdstuk 7

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

De digitalisering van Justitie is een project dat al verschillende decennia loopt.

De opeenvolgende ministers van Justitie hebben tal van politieke en bestuurlijke initiatieven genomen die aanzienlijke menselijke, budgettaire en technologische middelen vergden.

Die initiatieven zijn veeleer te kwalificeren als een digitalisering dan als een volledige digitale transformatie. Digitalisering beoogt immers gewoonweg de goedkeuring en het gebruik van digitale technologieën in een organisatie. Een digitale transformatie, daarentegen, is een globaal proces dat een meerwaarde wil geven aan de openbare dienstverlening, onder meer aan de burger, door de bedrijfsprocessen administratief te vereenvoudigen en door het beste te halen uit de beschikbare technologieën.

De digitalisering van Justitie is nog niet voltooid. Uit evaluaties blijkt dat er diverse oorzaken zijn. Zo werden de behoeften en de bedrijfsprocessen onvoldoende geanalyseerd, werken de overlegstructuren niet en zijn de belanghebbenden te weinig georganiseerd.

Hoewel de politieke ambities hoog liggen en er sinds 2020 heel wat inspanningen zijn gedaan, is er onvoldoende werk gemaakt van de digitalisering van Justitie en is er nog lang geen sprake van een volledige digitale transformatie.

De verschillende wijzen van governance hebben de werkdynamiek en de beslissingsprocessen complexer maakte. Het directiecomité van de FOD Justitie stelde zich terughoudend op, terwijl de beleidscel van de minister een sterke operationele rol speelde.

Doordat de FOD Justitie heel wat basisfuncties niet beheerst, kan Justitie niet duurzaam omgevormd worden door de kansen te grijpen die nieuwe technologieën bieden om de vakgebieden te ondersteunen. Het is niet gegarandeerd dat de projecten die nu gelanceerd worden, houdbaar zijn op middellange en lange termijn. De interne beheersing bij de FOD schiet tekort. Ze kan niet waarborgen dat belangrijke risico's voldoende onder controle worden gehouden, zeker als het gaat om de budgettaire risico's, de risico's in verband met het uitbesteden van prestaties aan consultants en het risico op fraude.

Een federaal digitaliseringsbeleid zou moeten zorgen voor coherentie tussen alle federale departementen, waaronder ook Justitie. De uitvoering en opvolging van dat beleid zouden transversaal verzekerd en ondersteund moeten worden om te komen tot convergentie en synergieën tussen alle departementen.

Het Rekenhof formuleert hierna aanbevelingen die ten goede kunnen komen aan alle departementen die een proces van digitale transformatie doorlopen. Een dergelijke transformatie gaat gepaard met uitdagingen en met verandering, onder meer op het vlak van gegevensbeveiliging en compatibiliteit van applicaties die met elkaar moeten kunnen communiceren.

De federale departementen hebben versterking nodig om opgewassen te zijn tegen de fundamentele risico's die inherent zijn aan elke volledige digitale transformatie.

In zijn antwoord op het ontwerp van onderzoeksverslag erkent de minister van Justitie de verdienste van de aan hem gerichte aanbevelingen. Hij zal er rekening mee houden en toezien op de opvolging en uitvoering ervan. Hij wijst op de prioriteiten rekening houdend met de beschikbare middelen.

De FOD Justitie van zijn kant is bezig met het opstellen en uitvoeren van een actieplan dat een antwoord biedt op de aan hem gerichte aanbevelingen. Het Rekenhof benadrukt de inspanningen die de FOD sinds de uitvoering van de audit heeft geleverd om de aanbevelingen uit te voeren. Het Rekenhof zal de uitvoering van die acties onderzoeken in een opvolgingsaudit.

7.2 Aanbevelingen

Thema	Aanbevelingen	Gericht tot	Zie punt
Strategie voor de digitale transformatie van Justitie	1 Een unieke en coherente strategie uittekenen voor de digitale transformatie van Justitie	Minister van Justitie	2.5
	Een strategie uittekenen		
	1.1 Alle belanghebbenden van Justitie identificeren	FOD Justitie	3.4.2
	1.2 Alle bedrijfsprocessen van Justitie inventariseren en beschrijven	FOD Justitie	3.4.2
	1.3 Een manier vinden om de behoeften van de gebruikers te identificeren en methodes invoeren om die behoeften te analyseren; transparante criteria bepalen om een prioriteit toe te kennen aan projecten	FOD Justitie en DTO	3.4.2
	1.4 De beleidskeuzes op transparante wijze meedelen aan alle belanghebbenden	Minister van Justitie	3.4.2
	De strategie performant uitvoeren		
	1.5 Werk maken van een <i>portfoliomanagement</i> , om de programma's en de projecten uit te voeren die deel uitmaken van een strategie voor digitale transformatie	FOD Justitie en DTO	2.5
	1.6 De dragers van projecten uit het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) omkaderen bij het optimaliseren van de resources en de houdbaarheid van projecten ingediend in het kader van de PHV-projectoproep	Minister van Justitie, staatssecretaris voor Relance en de FOD BOSA	5.1.4
	De strategie opvolgen		
1.7 Criteria bepalen om het nut en de relevantie van projecten te meten; de tevredenheid van de belanghebbenden meten; feedback integreren in het systeem voor projectbeheer	FOD Justitie en DTO	5.1.2	
1.8 De houdbaarheid van de projecten en van het digitaliseringstraject beoordelen	Minister van Justitie, FOD Justitie en DTO	5.2.3	

Thema	Aanbevelingen	Gericht tot	Zie punt
Voorafgaande diagnose	2 De maturiteit onderzoeken om te weten in hoeverre de FOD Justitie een strategie voor digitale transformatie kan uitvoeren, en het volledige ICT-landschap van de FOD Justitie doorlichten. Vervolgens, op basis van die diagnoses	FOD Justitie	2.5
	2.1 Een visie uitwerken over de manier waarop de ICT-functie van Justitie georganiseerd moet worden	Minister van Justitie, FOD Justitie en DTO	5.2.3
	2.2 Erop toezien dat de versterking van de ondersteunende ICT-functies geïntegreerd wordt in de stafdienst ICT	Minister van Justitie en FOD Justitie	5.1.1
Governance	3 Een governance instellen die de uitvoering van de strategie ondersteunt door de governancestructuren en -processen te versterken	Minister van Justitie, FOD Justitie en DTO	3
	Om de governancestructuren te versterken		
	3.1 De rol en verantwoordelijkheden van alle actoren en organen die bij de governance van de digitalisering betrokken zijn, verduidelijken en formeel vastleggen	Minister van Justitie, FOD Justitie en DTO	3.1.1.2
	3.2 Een volledig en transparant overzicht maken van de governance-organen die een rol spelen in de digitalisering	FOD Justitie en DTO	3.1.1
	3.3 De mogelijkheid onderzoeken om de governancestructuren te vereenvoudigen	FOD Justitie en DTO	3.1.1
	Om de governanceprocessen te versterken		
	3.4 De governanceprocessen i.v.m. de digitalisering opstellen en formaliseren door beredeneerde beslissingsprocessen te definiëren die berusten op een reeks stappen, en daarbij rekening houden met de risico's, de middelen en de beoogde doelstellingen	FOD Justitie en DTO	3.1.2
3.5 De governance-organen mobiliseren om alarm te slaan als de gebruikers geen of onvoldoende resources ter beschikking kunnen stellen om het digitaliserings-traject naar behoren uit te voeren	FOD Justitie en DTO	3.4.2	

Thema	Aanbevelingen	Gericht tot	Zie punt
Interne beheersing van de risico's van digitalisering, waaronder de budgettaire risico's, de risico's van uitbesteding aan consultants en de risico's op fraude	4 De risico's van de digitalisering van Justitie doeltreffend beheren	FOD Justitie	3.2
	Om die risico's beter te beheren		
	4.1 Een niveau van risicobereidheid (<i>risk appetite</i>) bepalen en de activiteiten van risicobeheer monitoren	FOD Justitie	3.2
	4.2 Zorgen voor een sterkere interne administratieve, budgettaire en beheerscontrole en de bestaande mechanismen doen naleven	Minister van Justitie en FOD Justitie	4.3
	Om sommige risico's onder controle te houden		
	4.3 Het budget van de digitaliseringsactiviteiten van Justitie beter onder controle houden	FOD Justitie	4.1
	4.4 Een uitbestedingsstrategie uitwerken en gebruiken en de risico's die met uitbesteding gepaard gaan, beter onder controle houden	FOD Justitie	4.2
	4.5 Een specifieke strategie uitwerken om het risico op interne en externe fraude te beheren	FOD Justitie	4.3

Thema	Aanbevelingen	Gericht tot	Zie punt
Versterking van de administratieve ondersteunende functies	5 De ondersteunende functies van de FOD Justitie versterken		5
	5.1 Voor het personeelsbeheer: de ondersteuning versterken die de stafdienst Personeel & Organisatie van de FOD Justitie biedt aan andere interne diensten, onder meer door ontbrekende beheersinstrumenten in te voeren	FOD Justitie	5.1.1
	5.2 Voor het projectbeheer: ervoor zorgen dat de operationele actoren zich allemaal kunnen vinden in een methode voor projectbeheer, zodat ze de strategie coherent uitvoeren en zodat informatie vlotter doorstroomt tussen de actoren en naar de governance-organen	FOD Justitie en DTO	5.1.2
	5.3 Om de rechtszekerheid en de coherentie van de regelgeving over de digitalisering van Justitie te versterken, een exhaustieve lijst opstellen van de regelgevende bepalingen in verband met digitalisering en de goedgekeurde en gewijzigde teksten en de gevolgen ervan in de praktijk continu opvolgen	FOD Justitie	5.1.3
	5.4 Om de kwaliteit van het aankoopproces te verzekeren, een strategie uitwerken voor de aankopen van de FOD Justitie, onder meer die voor digitalisering	FOD Justitie	5.1.5
	5.5 Om de strategie, de processen en de technologieën te stroomlijnen die worden ingezet om de doelstellingen te bereiken, een referentiekader in <i>enterprise architecture</i> opstellen en daaromtrent een visie ontwikkelen	FOD Justitie en DTO	5.1.6
Federaal digitaliseringsbeleid	6 Een federaal digitaliseringsbeleid opstellen dat garandeert dat de digitaliseringsstrategieën van de federale departementen op elkaar zijn afgestemd	Staatssecretaris voor Digitalisering	6.1
	Om dat beleid uit te voeren		
	6.1 De FOD BOSA activeren om zijn coördinerende en ondersteunende taken op het vlak van digitalisering beter uit te oefenen	Staatssecretaris voor Digitalisering	6.2
	6.2 Erop toezien dat de FOD BOSA zijn positie als centrale speler en coördinator van initiatieven van transversaal belang of synergieën voor de federale departementen opneemt	FOD BOSA	6.2

Bijlage 1

Lijst van actoren

Deze lijst bevat de belangrijkste actoren die in het rapport worden genoemd en dient als leidraad voor de lezer om inzicht te krijgen in:

1. de opdrachten/bevoegdheden van elke actor en, in voorkomend geval, hun samenstelling;
2. hun positionering en de overleg- of bestuursorganen waaraan ze deelnemen.

Opgelet:

- Deze lijst is niet volledig maar beperkt zich tot de actoren en organen die in dit verslag worden genoemd.
- De opdrachten, bevoegdheden en samenstelling worden gehaald uit de wet- en regelgeving, de websites van de FOD's en entiteiten, en documenten die de geauditteerden hebben aangeleverd, zoals functiebeschrijvingen, notulen en verslagen van vergaderingen enz. Die bronnen worden achteraan deze lijst vermeld.
- Deze beschrijving vormt geen standpunt van het Rekenhof over de rollen en verantwoordelijkheden van elk van de actoren.

Geauditteerde actoren

Actoren	Opdrachten, bevoegdheden en in voorkomend geval samenstelling
Ministers, staatssecretarissen en hun beleidscellen	
Minister van Justitie	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaalt de strategieën en het beleid die met zijn bevoegdheden samenhangen • Houdt toezicht op de FOD justitie • Bepaalt de algemene visie op justitie (ook de strategische doelstellingen) • Omkadert het DTP en bereidt het globale budget ervan voor
Staatssecretaris voor Digitalisering	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaalt de strategieën en het beleid die met zijn bevoegdheden samenhangen
Staatssecretaris voor Relance	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaalt de strategieën en het beleid die met zijn bevoegdheden samenhangen
Beleidscel	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseert de minister of de staatssecretaris in de uitoefening van hun functies
FOD Justitie	
FOD Justitie	<ul style="list-style-type: none"> • Bereidt de wetgeving voor en past ze toe, en ondersteunt de minister van justitie in zijn bevoegdheidsdomeinen • Omkadert en biedt operationele ondersteuning aan de rechterlijke macht, met de nadruk op de coördinatie en ontwikkeling van de organisatie • Ziet toe op de effectieve uitvoering van de gerechtelijke en administratieve beslissingen, waarbij rechtszekerheid en gelijke behandeling van alle betrokken partijen zijn gewaarborgd.
Voorzitter van het directiecomité	<ul style="list-style-type: none"> • Is verantwoordelijk voor het operationele management • Is verantwoordelijk voor de uitvoering van de operationele HR-planning en zijn belangrijkste hefboom daarvoor, het operationele personeelsplan.

Actoren	Oprachten, bevoegdheden en in voorkomend geval samenstelling
Directiecomité	<ul style="list-style-type: none"> • Formuleert voorstellen om de werking van de FOD te verbeteren • Stelt de begroting op en houdt toezicht op de uitvoering ervan • Stelt het personeelsplan op en zorgt voor de uitvoering ervan • Coördineert de activiteiten van de verschillende diensten van de FOD • Voert het strategisch plan van de FOD Justitie uit <p><i>Samenstelling: voorzitter, verantwoordelijken van de algemene directies, verantwoordelijken van de stafdiensten, directeur van de betrokken beleidscel of verantwoordelijke van de betrokken beperkte kern</i></p>
Diensten van de voorzitter van het directiecomité	<ul style="list-style-type: none"> • Leveren strategische ondersteuning aan de voorzitter van het directiecomité en aan de algemene directies van de FOD Justitie
Stafdienst ICT (SD ICT)	<ul style="list-style-type: none"> • Biedt ondersteuning aan de FOD Justitie en aan de rechterlijke organisatie door op hun verzoek efficiënte en gepaste ICT-diensten ter beschikking te stellen zodat ze hun opdrachten doeltreffend kunnen uitvoeren en door te zorgen voor technologische en functionele samenhang tussen de verschillende projecten en de gebruikte ICT-infrastructuur
Stafdienst Personeel en Organisatie (SD P&O)	<ul style="list-style-type: none"> • Drijvende kracht achter het HR-beleid en de ontwikkeling van de organisatie voor de FOD Justitie • Biedt behalve het algemene kader ook de methodologische ondersteuning en expertise om te voldoen aan de behoeften van de organisatie, entiteiten, P&O-diensten, lijnmanagers en medewerkers
Stafdienst Budget en Beheerscontrole (SD Budget)	<ul style="list-style-type: none"> • Stelt de begroting op en beheert de boekhouding voor de FOD Justitie • Levert relevante managementinformatie die een efficiënt en effectief gebruik van de middelen mogelijk maakt en controleert of die middelen ook efficiënt en effectief worden besteed
Directoraat-generaal Wetgeving en Fundamentele rechten en Vrijheden (DG WL)	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseert de minister van Justitie in zijn bevoegdheidsgebieden, met name burgerlijk recht, gerechtelijk recht, economisch recht, personenrecht, strafrecht, fundamentele rechten en vrijheden, en erediens en niet-confessionele levensbeschouwelijke overtuigingen • Beheert de wapenwetgevingen en de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen • Staat in voor de juridische ondersteuning van het gevangeniswezen
Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie (DG ROJ)	<ul style="list-style-type: none"> • Helpt de rechterlijke organisatie bij haar streven naar beheersautonomie • Biedt concepten om in alle domeinen de beheersautonomie van colleges en beheerscomités in te voeren, evenals gezamenlijk beheer • Moderniseert het beheer van de gerechtskosten en het strafregister • Ondersteunt de activiteiten van de rechterlijke orde in alle domeinen die nodig zijn voor de werking ervan
Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI)	<ul style="list-style-type: none"> • Garandeert dat de uitvoering van vrijheidsstraffen en -maatregelen gebeurt in overeenstemming met het recht, op een veilige, humane en geïndividualiseerde manier, met het oog op een optimale terugkeer in de maatschappij
Dienst van de Data Protection Officer (DPO)	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgt ervoor dat de gegevensbescherming binnen de organisatie wordt nageleefd en geeft de organisatie advies over gegevensbescherming • Aanspreekpunt voor de Gegevensbeschermingsautoriteit en voor de getroffen personen
Cel PMO RRF	<ul style="list-style-type: none"> • Spoc RRF (<i>Recovery and resilience facility</i>) / PHV binnen de FOD Justitie voor het verzamelen, compileren en verzenden van gegevens met betrekking tot de opvolging van PHV-projecten die binnen Justitie, en voor bepaalde PHV-Justitieprojecten die elders worden uitgevoerd

Actoren	Opdrachten, bevoegdheden en in voorkomend geval samenstelling
Belgisch Staatsblad	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgt voor de aanmaak en verspreiding van officiële en publieke publicaties • Beheert een aantal gegevensbanken • Levert informatie over gegevens die in de publicaties zijn verschenen
Crossborder	<ul style="list-style-type: none"> • Vergemakkelijkt de uitwisseling van informatie tussen lidstaten over overtredingen in verband met de verkeersveiligheid • Vereenvoudigt de procedure voor de invordering van bedragen in verband met verkeersovertredingen begaan door overtreeders • Digitaliseert en automatiseert het opstellen van processen-verbaal en de verzending ervan
BOSA	
BOSA	<p>De opdrachten van BOSA staan opgesomd in artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 februari 2017. In deze audit gaat het om de volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het ontwikkelen en opvolgen van een digitale strategie voor de federale overheid die alle burgers, bedrijven en overheidsdiensten in België aanmoedigt om efficiënt, multifunctioneel en veilig gebruik te maken van ICT en om optimale digitale processen te kunnen gebruiken voor de verwerking en uitwisseling van informatie; • De uitrol van een digitaal actieplan voor e-government en het vastleggen van de strategie voor synergie tussen overheidsdiensten; • De opvolging van de uitvoering van transversale projecten met betrekking tot de "digitale transformatie" <p>BOSA verzorgt ook het secretariaat van de G-cloud, dit is het programma dat verantwoordelijk is voor het opzetten van een ICT-infrastructuur waarop overheidsinstellingen hun eigen gegevens en toepassingen kunnen installeren. G-cloud is een gezamenlijk initiatief van verschillende federale overheidsdiensten (FOD's), openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) en ICT-organisaties van de Belgische Staat. Het staat ten dienste en onder controle van de deelnemende instellingen</p>
Directoraat-Generaal Vereenvoudiging & Digitalisering (DG VD)	<ul style="list-style-type: none"> • Ondersteunt de federale organisaties bij hun digitalisering en stelt maatregelen voor om de administratieve lasten voor bedrijven en burgers te verminderen
Digital Transformation Office (DTO)	
Digital Transformation Office (DTO)	<ul style="list-style-type: none"> • Ondersteunt en begeleidt de digitalisering van Justitie • Adviseert over het optimale gebruik van nieuwe technologieën en bestaande oplossingen, ter ondersteuning van de opdrachten van Justitie • Fungeert als advies- en kenniscentrum voor de DTP-stuurgroep en DTP-werkgroepen • Harmoniseert de verschillende digitale initiatieven binnen Justitie, rekening houdend met de strategische en operationele uitdagingen van de verschillende belanghebbenden (stakeholders)

Actoren	Opdrachten, bevoegdheden en in voorkomend geval samenstelling
Directeur DTO	<ul style="list-style-type: none"> • Neemt het voortouw bij de digitale transformatie • Brengt verslag uit aan de DTP-sturingscomités (perimeter, timing) en aan de minister van Justitie (budget) • Stroomlijnt de mijlpalen en doelstellingen van de verschillende projecten • Doet voorstellen voor strategische krachtlijnen, organisatorische veranderingen, projectorganisatie en operationele organisatie (IT & Business) en alternatieven voor het behalen van project- en programmaresultaten. • Beslist over de aan het DTO toevertrouwde projectvoorstellen • Stelt de grenzen van de begrotingsafwijkingen per project vast waarbinnen de programmaleiding kan beslissen • Stelt een globaal begrotingsverslag op voor het DTP SteerCo en de minister van Justitie • Stelt een globaal verslag op over het programma (ook over de kwaliteit) voor het DTP SteerCo • Zorgt ervoor dat de planning, de perimeter, het budget en de kwaliteit van DTO-projecten in overeenstemming zijn met het globale DTP-programma • Identificeert de risico's en problemen en ontwikkelt risicobeperkende maatregelen • Accepteert een fase (of deelproject) van een DTO-project • Ziet erop toe dat de overgang van het DTO-project naar de operaties (binnen de ICT-personeelsdienst) wordt uitgevoerd • Zorgt ervoor dat de wetswijzigingen als gevolg van een DTO-project worden geïdentificeerd
Steeringcomité van het DTP (DTP-SteerCo)	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaalt het strategisch kader • Implementeert de organisatorische maatregelen die voortvloeien uit het programma • Zorgt ervoor dat het DTP en de doelstellingen van Justitie op elkaar zijn afgestemd • Evalueert de resultaten, doelstellingen en risico's van het programma op basis van een door de directeur van het DTO opgesteld programmaverslag • Wordt door de directeur van het DTO op de hoogte gehouden van de toestand van de DTP-begroting • Neemt beslissingen op basis van voorstellen van de directeur van het DTO; als de directeur van het DTO een beroep doet op het hiërarchisch trapsysteem; in geval van significante afwijkingen van de perimeter en planning • Is gemachtigd om dwingende beslissingen te nemen • Geeft beslissingen door aan de directeur van het DTO en/of andere besluitvormingsorganen <p><i>Samenstelling: het hoofd van de beleidscel van de minister van Justitie, 2 adviseurs van de beleidscel van de minister van Justitie, 2 vertegenwoordigers aangesteld door het Hof van Cassatie (één benoemd door de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie en één benoemd door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie), 2 vertegenwoordigers aangesteld door het College van de Hoven en Rechtbanken, 2 vertegenwoordigers aangesteld door het College van het Openbaar Ministerie, 2 vertegenwoordigers aangesteld door de FOD Justitie, 1 vertegenwoordiger aangesteld door het Crossborder project, directeur van het DTO of zijn vervanger.</i></p>

Actoren	Opdrachten, bevoegdheden en in voorkomend geval samenstelling
DTO Business	<ul style="list-style-type: none"> • Evalueert de nieuwe ideeën voor digitaliseringsprojecten • Bepaalt de prioriteit van nieuwe projectideeën en wijst deze toe aan DTO / SD ICT / Crossborder / Support Service ICT • Bepaalt of een <i>business case</i> nodig is en evalueert reeds aangeleverde case studies • Volgt de voortgang op van lopende projecten op basis van projectverslagen van het programmacomité • Identificeert de risico's en problemen in een vroeg stadium en ontwikkelt risicobeperkende maatregelen • Bereidt de agenda van het DTP-steeringcomité voor en communiceert deze • Bereidt de besluitvorming voor en adviseert het DTP-steeringcomité • Deelt operationele beslissingen/wijzigingen die buiten het DTP-programma zijn genomen maar die een impact hebben op DTP-programma's • Coördineert operationele veranderingen en behoeften met de externe partners zoals politie, balie, deurwaarders, interne zaken... <p><i>Samenstelling: directeur DTO, 2 VTE aangesteld door de SD ICT, 2 VTE aangesteld door het College van de Hoven en Rechtbanken, 2 VTE aangesteld door het College van het Openbaar Ministerie, 1 VTE aangesteld door het Hof van Cassatie</i></p> <p><i>De facto nemen ook Crossborder en de beleidscel van de minister van Justitie eraan deel.</i></p>
Aspectgroepen	<ul style="list-style-type: none"> • Bepalen de methodologie en strategie voor hun werkgebied, namelijk: <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Business process management (BPM)</i> ◦ <i>Project Management (PM)</i> ◦ <i>Data Excellence</i> ◦ <i>Enterprise Architecture (EA)</i> ◦ <i>Change management & communication</i> ◦ <i>Data protection & compliance</i> ◦ <i>Testing & Acceptance</i> • Zien erop toe dat de werkgroepen de vastgelegde methodologie en strategie naleven • Helpen de workflows de kwaliteit van deliverables te verbeteren
Andere	
Gemeenschappelijk beheerscomité (Gebecom)	<ul style="list-style-type: none"> • Neemt beslissingen die betrekking hebben op de opdracht van de FOD Justitie inzake de ondersteuning en omkadering van de rechterlijke organisatie en die vallen onder de bevoegdheid van het directiecomité van de federale overheidsdienst <p><i>Samenstelling: leden van het directiecomité van de FOD Justitie, voorzitters van de colleges</i></p>
Strategisch Overlegcomité ICT (SOC)	<ul style="list-style-type: none"> • Neemt alle ICT-gerelateerde beslissingen in de drie actieve ICT-organisaties (SD ICT, Crossborder en DTO) <p><i>Samenstelling: directeur van de SD ICT, directeur van het DTO, directeur van Crossborder, ICT-adviseurs van de beleidscel van de minister van Justitie, CISO (Chief Information Security Officer), administratieve ondersteuning, program manager (naargelang de agenda)</i></p>

Actoren	Oprachten, bevoegdheden en in voorkomend geval samenstelling
Strategisch Overlegcomité ICT + (SOC+)	<ul style="list-style-type: none"> • Valideert overeenkomsten en beslissingen van het SOC • Ziet toe op en ontvangt feedback van de technische bestuursorganen • Doet voorstellen voor prioriterings- en financieringsbeslissingen in de ICT-portfolio en plant de voorbereiding van die beslissingen • Ziet toe op de planning op hoog niveau en op de toestand van de organisatie zodat de totale ICT-portfolio verder kan evolueren zonder grote verstoringen of hiaten in de ICT-diensten • Verantwoordelijk voor het beheer van de volledige portfolio van ICT-producten en -diensten die de uitvoering van strategische, tactische en operationele doelstellingen bij het ministerie van Justitie ondersteunen • Formuleert aanbevelingen over de evolutie van de ICT-portfolio aan het hoogste ICT-bestuursorgaan (Gebecom 2.0) en aan het DTP-steeringcomité, met betrekking tot het plan voor digitale transformatie. <p><i>Samenstelling: leden van het SOC, voorzitter van de FOD Justitie en directrice van zijn beleidscel</i></p>
Architecture Review Board (ARB)	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgt voor een onderlinge afstemming van de ontwikkeling van toepassingen door de verschillende entiteiten die bij het digitaliseringstraject van Justitie betrokken zijn, en voor een vorm van <i>enterprise architecture</i> • Optimaliseert en beheerst de kosten dankzij een geïnformeerde besluitvorming, hergebruik en consolidatie van technologieën en oplossingen • Ontwikkelt een <i>enterprise architecture</i> en ziet toe op technologische overeenstemming om de complexiteit van de onderneming te beheren <p><i>Samenstelling: directeur SD ICT, directeur Crossborder, directeur DTO, beleidscel van de minister van Justitie, CISO en DPO, dienst van de voorzitter van de FOD Justitie, verantwoordelijke aspectgroep EA</i></p>
Architecture Community Gathering (ACG)	<ul style="list-style-type: none"> • Biedt een informeel coördinatie- en kennisuitwisselingsplatform voor architecten die bij Justice Belgium werken, ongeacht hun positie in de organisatie of de persoon aan wie ze rapporteren • Introduceert gemeenschappelijke architectuurprincipes en -beslissingen in de verschillende departementen om een coherente architectuur op te bouwen <p><i>Samenstelling: FOD Justitie (waaronder SD ICT en Crossborder), DTO</i></p>
Administratief en Technisch Secretariaat bij de minister van Justitie (SAT Justitie)	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseert de minister van Justitie over alle aangelegenheden met betrekking tot de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus die onder zijn bevoegdheid vallen en in het kader van de voorbereiding, opvolging en evaluatie van het nationaal veiligheidsplan • Ziet erop toe dat de dossiers die de minister van Justitie op deze gebieden voorgelegd krijgt, alle formele en evaluatieve elementen bevatten die nodig zijn om een beslissing te kunnen nemen • Zorgt voor de opvolging van de beslissingen die de minister van Justitie neemt in het kader van zijn bevoegdheden met betrekking tot de politie en de veiligheid van de hoven en rechtbanken, de overbrenging van gedetineerden en de veiligheid binnen de strafinrichtingen. <p><i>Samenstelling: 2 officiers van de federale politie, 2 officiers van de lokale politie, 2 leden van het administratief en logistiek kader van de geïntegreerde politie (waaronder 1 niveau A)</i></p>

Geraadpleegde actoren

Actoren	Opdrachten, bevoegdheden en desgevallend, samenstelling
Rechterlijke orde	
Hof van Cassatie	<ul style="list-style-type: none"> • Neemt kennis van definitieve beslissingen in laatste aanleg die aan hem worden voorgelegd wegens overtredingen van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. <p><i>Samenstelling: 30 magistraten verdeeld over 3 kamers</i></p>
College van de Hoven en Rechtbanken	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijk voor de algemene werking van alle Belgische hoven en rechtbanken <p><i>Samenstelling: 10 magistraten-korpschefs die alle directiecomités van de Belgische hoven en rechtbanken vertegenwoordigen, twee hoofdgriffiers</i></p>
College van het Openbaar Ministerie	<ul style="list-style-type: none"> • Houdt zich bezig met alles wat het goed bestuur van het Openbaar Ministerie betreft <p><i>Samenstelling: 5 procureurs-generaal, federaal procureur, 3 leden van de Raad van procureurs des Konings en 1 lid van de Raad van arbeidsauditeurs</i></p>
College van Procureurs-Generaal	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelt een coherent strafrechtelijk beleid • Geeft de minister van Justitie advies over dossiers die het Openbaar Ministerie betreffen <p><i>Samenstelling: procureurs-generaal bij de hoven van beroep</i></p>
Andere	
Hoge Raad voor de Justitie (HRJ)	<ul style="list-style-type: none"> • Helpt de Belgische Justitie beter te functioneren door een beslissende rol te spelen bij de selectie en benoeming van magistraten, door externe controle uit te oefenen op de werking ervan, met name via audits, specifieke onderzoeken en de behandeling van klachten, en door adviezen uit te brengen. <p><i>Samenstelling: 44 leden onderverdeeld in twee taalcolleges</i></p>
Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën (IF)	<ul style="list-style-type: none"> • Voert controletaken uit in verband met de wettigheid, de regelmatigheid, de budgettaire haalbaarheid en de opportuniteit van de overheidsuitgaven, en dit vanuit het oogpunt van efficiëntie, effectiviteit en zuinigheid. • Via de federale auditcel voor Europese fondsen is het korps ook betrokken bij de controle van de Europese structuurfondsen. <p><i>Samenstelling: 61 inspecteurs van financiën volgens een verdeelsleutel ter beschikking gesteld van de verschillende regeringen</i></p>
Federale Interne Audit (FIA)	<ul style="list-style-type: none"> • Evalueert in elke dienst de betrouwbaarheid van de organisatiebeheersing, het risicobeheer en het goed bestuur • Evalueert jaarlijks het verslag dat het diensthoofd opstelt in overeenstemming met de reglementering inzake organisatiebeheersing binnen bepaalde diensten van de federale uitvoerende macht
Centrum voor Informatica voor het Brusselse Gewest (paradigm.brussels)	<ul style="list-style-type: none"> • Staat in het Brussels Gewest in voor de organisatie van uitwisselingen van elektronische gegevens tussen de deelnemende overheidsdiensten onderling en tussen de deelnemende overheidsdiensten en de dienstenintegratoren, alsook voor de geïntegreerde ontsluiting van deze gegevens.

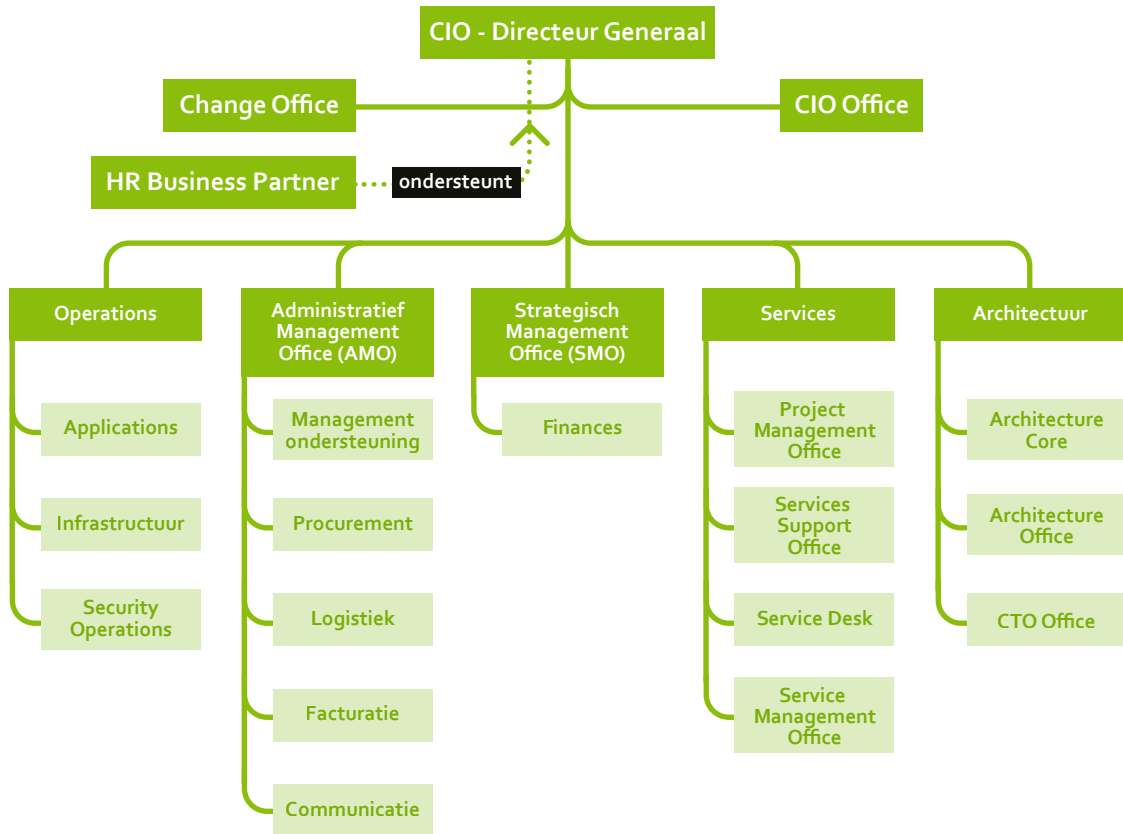
Brondocumenten voor de opdrachten, bevoegdheden en samenstelling:

- Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening inzake gegevensbescherming), *Publicatieblad van de Europese Unie* L-119, 4 mei 2016, p. 1-88: eur-lex.europa.eu
- Artikelen 147 en 158 van de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994
- Artikelen 143bis, 180 tot 183 en 608 tot 615 van het Gerechtelijk Wetboek van 10 oktober 1967.
- Wet van 18 februari 2014. betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie
- Koninklijk Besluit van 28 april 1998 tot organisatie van het interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën
- Koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst
- Koninklijk besluit van 10 mei 2007 tot instelling bij de minister van Justitie van een technisch en administratief secretariaat
- Koninklijk besluit van 9 december 2015 betreffende de specifieke taken van de leden van het college van procureurs-generaal
- Koninklijk besluit van 4 mei 2016 tot oprichting van de Federale Interne-auditdienst
- Koninklijk besluit van 22 februari 2017 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning
- Ministerieel besluit van 16 december 2021 houdende maatregelen van interne organisatie met het oog op de coördinatie, stroomlijning en versnelling van de digitalisering van Justitie
- Ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende de oprichting en organisatie van een gewestelijke dienstenintegrator
- FOD Justitie, *Strategisch plan 2022-2024*, Brussel, p. 26, <https://justitie.belgium.be/nl>
- G-cloud, *G-cloud, de community cloud van de overheid*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, www.gcloud.belgium.be/nl/home
- Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën, *Wie zijn we?*, pagina geraadpleegd op 3 april 2024, www.inspfin.be/nl
- Digital Transformation Office, *DTO-organisatie*, toelichtingsnota (niet gepubliceerd)
- Digital Transformation Office, *DTO-organisatie samenstellingen*, toelichtingsnota (niet gepubliceerd)
- Crossborder, *De evolutie van de opdrachten van Crossborder + Budgettaire evolutie en HR* (vertaling) (voor de jaren 2021 tot 2023), toelichtingsnota (niet gepubliceerd)
- Deloitte, *Analyse van noden & verwachtingen voor de toekomstbestendige ICT-organisatie en -governance van FOD Justitie*, 13 juni 2023, verslag (niet gepubliceerd)
- Documenten gedownload van Confluence-software (Justitie) (niet gepubliceerd)

Bijlage 2

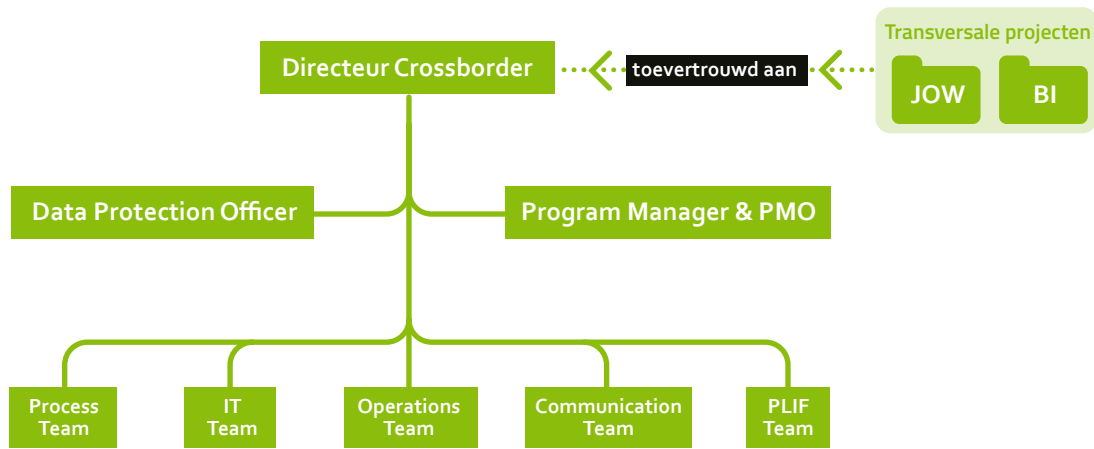
Organigrammen

Stafdienst ICT van de FOD Justitie (SD ICT)



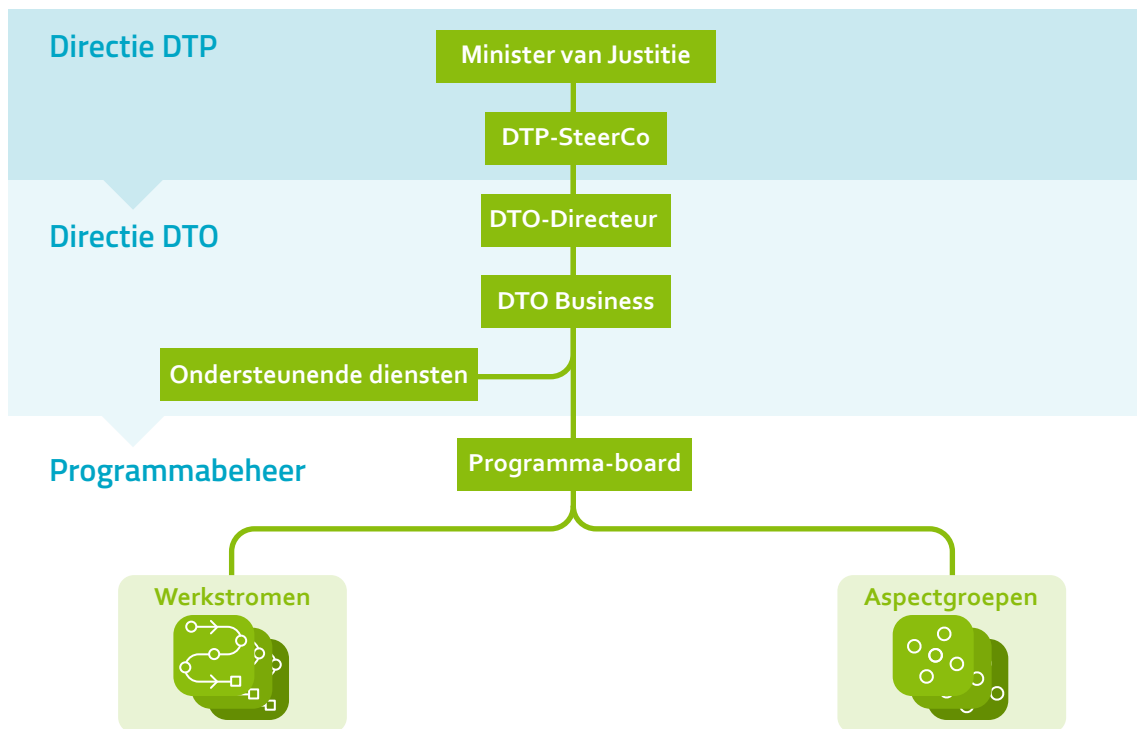
Bron: FOD Justitie, Organigram van de SD ICT, pagina geraadpleegd op 30 mei 2024, justice.belgium.be

Crossborder



Bron : Crossborder Org charts Crossborder, niet gepubliceerde nota

Digital Transformation Office (DTO)



Bron: Digital Transformation Office, DTO-organisatie, niet gepubliceerde nota

Bijlage 3

Antwoord van de minister van Justitie

**SNELLER
MENSELIJKER
STRAFFER**Rekenhof
Regentiestraat 2
1000 Brussel**Uw kenmerk**Dossier behandeld door
Peter Coussement**Ons kenmerk**

PVT/2024/PC/391

Contact via

peter@teamjustitie.be

Bijlagen

/

Datum

Brussel, 2 september 2024

Betreft : Antwoord van de Minister van Justitie op het Auditverslag van het Rekenhof over de Digitalisering van Justitie

Geachte leden van het Rekenhof,

Allereerst wil ik mijn oprechte dank uitspreken voor uw grondige en gedetailleerde audit van de digitaliseringsinspanningen binnen Justitie. Uw rapport biedt ons waardevolle inzichten en zal zeker bijdragen aan de verdere verfijning van onze strategieën. Echter, het is essentieel om enkele van uw bevindingen in een bredere context te plaatsen en de complexiteit van de uitdagingen waarmee wij te maken hebben gehad en volledig te begrijpen. Graag licht ik onze visie en beslissingen toe met betrekking tot de digitale transformatie van Justitie, die in de afgelopen jaren onder moeilijke omstandigheden tot stand zijn gekomen.

Historische context

De digitale transformatie van Justitie is gedurende lange tijd ernstig belemmerd door een reeks structurele en operationele tekortkomingen, die samen een context creëerden waarin vooruitgang uiterst moeilijk te realiseren was.

De Stafdienst ICT van Justitie heeft decennialang te kampen gehad met een structurele onderfinanciering., omdat deze dienst disproportioneel getroffen werd door eerdere besparingsoefeningen. Zoals beschreven in de strategische nota inzake het ICT-budget van Justitie, zoals aan Uw dienst overgemaakt, was het ICT-budget in 2021 slechts een fractie van wat nodig zou zijn voor een moderne, op digitalisering gerichte organisatie. Terwijl de totale uitgavenbegroting voor Justitie aanzienlijk steeg, daalde het budget voor ICT tussen 2010 en 2021 met

33%, ondanks een exponentiële groei in de vraag naar digitale oplossingen en projecten en stijging van het totale budget van Justitie met 11,5%. Deze budgettaire krapte voor ICT werd nog verergerd door een daling van de personeelscapaciteit van de Stafdienst ICT met 30% in dezelfde periode. Ter vergelijking: de ICT-dienst van FOD Financiën beschikt over een budget dat bijna 3,5 keer groter is per personeelslid, terwijl de organisatie eenzelfde grootorde heeft. Deze financiële beperkingen dwongen ons om in hoge mate afhankelijk te zijn van externe consultants. Hoewel dit op korte termijn enige verlichting bood, was het geen duurzame oplossing en leidde het tot een situatie waarin fundamentele IT-processen en structuren niet konden worden ontwikkeld. De Stafdienst ICT moest zich primair richten op het in stand houden van bestaande systemen, met als gevolg dat er weinig ruimte was voor strategische innovatie of het ontwikkelen van robuuste governance-structuren.

Gedurende de afgelopen tien jaar ontbrak het aan een overkoepelend strategisch ICT-plan binnen Justitie. Dit gebrek aan visie en planning leidde tot een gefragmenteerde aanpak, waarbij initiatieven werden gestart zonder een duidelijke lange termijnstrategie. Het resultaat was een reeks onsamenhangende projecten die vaak geïsoleerd van elkaar opereerden, zonder synergiën te benutten of in te spelen op de bredere behoeften van de organisatie. Het ontbreken van een strategisch plan maakte Justitie kwetsbaar voor ad-hocbeslissingen en leidde tot inefficiënties en mislukte digitaliseringsinitiatieven. De vele gefaalde projecten versterkten de negatieve perceptie van Justitie als een organisatie die op digitaal vlak tot de slechtste leerlingen behoort van alle OESO- en Europese landen.

Het beëindigen van het mandaat van de Chief Information Officer (CIO) van de Stafdienst ICT eind 2021 en het ontbreken van een directe opvolger creëerde een vacuüm in het ICT-leiderschap binnen Justitie. Dit leidde ertoe dat de Beleidscel genoodzaakt was om een meer operationele rol op zich te nemen, wat normaal gesproken buiten haar mandaat zou vallen, onder meer door een zeer actieve rol op te nemen bij bepaalde projecten en rechtstreeks betrokken te worden bij de beslissingen die zijn voorlopige vervanger wenste te nemen. De Beleidscel moest ingrijpen om de continuïteit van de digitaliseringsinspanningen te waarborgen en te voorkomen dat belangrijke projecten volledig tot stilstand zouden komen.

De strategie om de verschillende IT-systemen binnen Justitie te consolideren en convergeren naar het MaCH-systeem stuitte bovendien op aanzienlijke weerstand binnen de Rechterlijke Orde, die tot uiting kwam in de formele weigering van het College van Hoven en Rechtbanken om nog verder mee te werken aan deze migratie. MaCH werd door de rechterlijke orde beschouwd als een verouderde en niet-gebruiksvriendelijke technologie. De beslissing van de laatste ministerraad van de vorige legislatuur om alle dossierbeheersystemen van de rechterlijke orde te migreren naar MaCH kon omwille van de weerstand niet langer worden gevolgd en noodzaakte ons om, naast alle andere cruciale digitaliseringsprojecten, ook nieuwe dossierbeheersystemen te selecteren en te beginnen met de uitrol ervan tijdens de legislatuur.

Door de eerdere mislukte digitaliseringsprogramma's van Justitie, zoals Phenix, Cheops, en anderen, troffen we ook een getraumatiseerde organisatie aan waarbij de medewerkers het geloof verloren waren dat een digitalisering van justitie nog mogelijk was en Stafdienst ICT weinig bereidheid toonde om een digitale transformatie te realiseren in deze legislatuur en zich vooral wou richten op haar interne organisatie, ook al zou dit geen noemenswaardige meerwaarde bieden op korte termijn voor de medewerkers van justitie.

De noodzaak om te voldoen aan de strikte deadlines en financiële vereisten van het Recovery and Resilience Facility (RRF) en het Interdepartementaal Digitaliseringsprogramma (IDP) dwong ons om snel en beslissend te handelen. Gelet op de structurele onderfinanciering van de ICT van justitie het laatste decennium kon de unieke kans om een financiële injectie te bekomen voor de digitalisering van justitie niet worden gemist. We dienen te erkennen dat de voorbereiding allerminst ideaal was en de plannen hierdoor op zeer korte tijd moesten worden opgesteld, met slechts een beperkte input vanwege de administratie ondanks de vraag daartoe van de Beleidscel, maar deze pragmatische houding was het enige mogelijke alternatief, omwille van de absolute noodzaak om op korte termijn cruciale stappen te zetten in de digitalisering van justitie, zowel voor de burger als voor de medewerkers van justitie.

De rol van de Beleidscel bij het uitwerken van een visie en strategie

In het auditrapport van het Rekenhof wordt gesteld dat de Beleidscel van Justitie geen unieke en geïntegreerde strategie zou hebben gedefinieerd die de ideeën van de minister voor de digitalisering van Justitie onderbouwt. Deze kritiek vereist een gedegen weerlegging, gezien de aanzienlijke inspanningen die de Beleidscel heeft geleverd om een strategisch kader te ontwikkelen dat zowel coherent als doelgericht is.

Het is daarbij noodzakelijk te erkennen dat de Beleidscel vanaf het begin van deze legislatuur geconfronteerd werd met een uitzonderlijke situatie, gekenmerkt door jarenlange onderfinanciering, een gebrek aan ICT-governance, de afwezigheid van een recente ICT-strategie, een te beperkte ondersteuning vanwege andere diensten bij de FOD en een aanzienlijke achterstand in de digitalisering van Justitie, zoals hierboven toegelicht. In reactie op deze situatie heeft de Beleidscel onder leiding van de minister een visie en strategisch plan ontwikkeld dat expliciet gericht is op het wegwerken van deze achterstanden en het moderniseren van Justitie op een manier die past bij de eisen van de 21e eeuw.

De strategie van de Beleidscel is opgebouwd rond verschillende kerncomponenten, die gezamenlijk een geïntegreerd en holistisch plan vormen. De focus werd hierbij gelegd op operationele resultaten en een snelle, stapsgewijze implementatie ervan. Gezien de jarenlange achterstand in de digitalisering, was het noodzakelijk om een strategie te ontwikkelen die zich richt op onmiddellijke operationele resultaten. Dit hield in dat de Beleidscel snel werkbare oplossingen moest voorbereiden om de meest urgente problemen aan te pakken, onder meer op het vlak van vernieuwing van het laptoparsenaal en de daarbijhorende basissoftware als op het vlak van de voorbereiding van de aanbestedingen noodzakelijk voor de projecten van de digitale transformatie. Dit is consistent met de noodzaak om de efficiëntie van Justitie op korte termijn te verbeteren, terwijl er tegelijkertijd wordt gewerkt aan de versterking van de onderliggende structuren. De keuze van de prioritaire projecten was daarbij in hoofdzaak gebaseerd op de strategische nota's inzake ICT die werden overgemaakt aan de Beleidscel door het College van Hoven en Rechtbanken en het College van het Openbaar Ministerie, waarbij de nadruk werd gelegd op vernieuwing van materiaal en productiviteitssoftware, een volledig digitaal dossier en nieuwe dossierbeheersystemen voor de rechterlijke orde. Verdere aanvullingen hierop werden toegevoegd aan de beleidsverklaring, in het bijzonder wat betreft projecten die betrekking hadden op andere entiteiten dan de rechterlijke orde. De visie uitgewerkt in de beleidsverklaring werd vervolgens verder uitgediept in het Digital Transformation Plan tot een volwaardige strategie. Dit plan is dan ook niet te beschouwen als de unieke strategie voor justitie maar wel als de concretisering ervan voor de digitalisering van de rechterlijke orde, die voor de

Europese instellingen de prioriteit vormde in het licht van de slechte score van de Belgische justitie op het vlak van digitalisering. Binnen die digitaliseringsstrategie werden ook generieke onderdelen voorzien, waaronder het uitbouwen van enterprise architectuur en een datastrategie, een verbeterde compliance, een gemoderniseerd project- en programmabeheer, een gecentraliseerd toegangsbeheer en een verbeterde cybersecurity, die allen ontbraken binnen FOD Justitie en waarvoor het DTP dus als katalysator diende te fungeren voor een organisatiewijde implementatie ervan.

De digitaliseringsstrategie van de Beleidscel is bewust flexibel ontworpen om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en nieuwe uitdagingen. Dit is noodzakelijk in een omgeving die wordt gekenmerkt door snelle technologische ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke eisen. De kritiek dat er geen unieke strategie zou zijn, negeert het feit dat een succesvolle strategie vaak vereist dat deze zich kan aanpassen aan nieuwe realiteiten. In die zin is er begrip voor de opmerking van het Rekenhof dat het behalen van de mijlpalen van RRF een doel op zich is geworden maar dit is onvermijdelijk het gevolg van de prestatiegebonden financiering van RRF. De Beleidscel heeft daarbij ook consistent gewerkt aan het betrekken van alle relevante stakeholders bij de ontwikkeling en implementatie van de digitaliseringsstrategie. Tot voor oktober 2020 werden, behoudens voor de projecten waarvoor Crossborder de drijvende kracht was, nagenoeg alle IT-projecten en -programma's met de vertegenwoordigers van de rechterlijke orde enkel besproken op een driemaandelijks overleg, met name PICTOO. Sinds oktober 2020 worden voor alle projecten specifieke stuurgroepen ingericht waarin op maandelijks basis strategische beslissingen worden genomen en bijstellingen door de business mogelijk zijn.

De bewering dat de Beleidscel geen unieke en geïntegreerde strategie heeft ontwikkeld, valt te betreuren en doet geen recht aan de aanzienlijke inspanningen die zijn geleverd om Justitie te moderniseren. De strategie van de Beleidscel werd m.i. duidelijk gedefinieerd en afgestemd op de specifieke uitdagingen en omstandigheden waarmee Justitie geconfronteerd wordt. Deze strategie heeft al geleid tot concrete resultaten en legt een solide basis voor verdere digitalisering in de toekomst. De Beleidscel heeft dus een visie ontwikkeld die zowel praktisch als vooruitstrevend is, en die gericht is op het behalen van tastbare resultaten op de korte termijn, terwijl er tegelijkertijd wordt gewerkt aan het versterken van de onderliggende structuren voor duurzame vooruitgang. De kritiek in het auditrapport mist dus de erkenning van de complexiteit en de noodzakelijke pragmatiek die ten grondslag ligt aan de huidige digitaliseringsstrategie van Justitie.

De rol van de Beleidscel op operationeel vlak

De Beleidscel heeft ontegensprekelijk een grote rol vervuld in het kader van de digitalisering van justitie. Voor de minister van justitie was dit één van de voornaamste pijlers van zijn beleid en de Beleidscel had tot taak dit beleid te concretiseren en op te volgen. In een mature overheidsorganisatie zou de verdere uitvoering ervan overgelaten kunnen worden aan de administratie en zou de rol van de Beleidscel zich kunnen beperken tot de periodieke projectopvolging van timing, scope en budget maar zoals het rapport van het Rekenhof terecht bevestigt ontbreekt het binnen FOD Justitie aan de nodige organisatie, processen, tooling en expertise inzake HR, Budget, Procurement en projectmanagement. In combinatie met de passieve houding van het Directiecomité inzake ICT en het gebrek aan sterke leidersfiguren bij de Stafdienst ICT die in staat waren om veranderingsprojecten te leiden, de afwezigheid van tooling die toeliet om projecten in reële tijd op te volgen en

het grote aantal projecten die werden opgestart, werd de Beleidscel hierdoor genoodzaakt zeer operationeel op te treden om de als prioritair weerhouden projecten op te leveren binnen de vooropgestelde tijdslijnen zoals bepaald in de Beleidsverklaring, de verschillende Beleidsnota's en het Digitaal Transformatieplan en waarvoor ik als minister rechtstreeks verantwoording diende af te leggen. Bepaalde diensten, in het bijzonder op het vlak van procurement, waren niet in staat de toevloed aan nieuwe dossiers te verwerken die mogelijk werden gemaakt door de financiële injectie die door de regering werd gegeven in het kader van IDP Versterking Justitie en door Europa in het kader van de Recovery and Resilience Facility. Met name de DTP-projecten kregen niet de nodige prioriteit, wat naast de structurele onderbemanning van de dienst procurement van Stafdienst ICT ook te verklaren was doordat het Digital Transformation Office niet binnen FOD Justitie of Stafdienst ICT werd ondergebracht maar rechtstreeks onder de minister ressorteerde. Een specifieke ondersteuning op het vlak van procurement voor DTP was aldus noodzakelijk bij de opstart van DTO en in de periode voorafgaand aan de aanstelling van toenmalige directeur van DTO heeft de Beleidscel, zoals het auditrapport correct aanhaalt, het initiatief genomen om een procurementspecialist met veel ervaring aan te trekken. Een dergelijke expertise was evenwel noodzakelijk wegens de afwezigheid van enige competentie op het vlak van de innovatieprocedure, die de voorkeur kreeg als aanbestedingstechniek op andere modellen. Gelet op de lange doorlooptijd van aanbestedingsprocedures en de strikte timings die door de Europese Commissie werden vooropgesteld om de vijfde mijlpaal van DTP te behalen heeft de Beleidscel inderdaad een operationele rol hiervoor opgenomen bij gebreke aan alternatieve ondersteuning in de opstartfase van dit project. Enige structurele budgettaire verbintenis werd in deze fase niet aangegaan en de latere fases, met budgettaire impact, werden door de leidinggevenden van DTO uitgewerkt, met latere validatie door de Stuurgroep DTP en getekend door de minister van Justitie in de mate de begrotingsdrempels werden overschreden. Behoudens in enkele uitzonderlijke en te betreuren gevallen, zoals in het kader van de herallocatie van bepaalde middelen bekomen ingevolge IDP Kwetsbare Personen, werden alle controleprocedures, en in het bijzonder het advies van de Inspectie van Financiën, hierbij gerespecteerd en werd dus minstens de prima facie leefbaarheid op langere termijn van de bestellingen geverifieerd. De kritiek dat de tussenkomst van de Beleidscel de voortzetting ervan door de administratie in het gedrang zou brengen kan dan ook niet worden onderschreven.

De operationele rol van de Beleidscel dient aldus te worden genuanceerd en had vooral tot doel de nodige snelheid te realiseren in het begin van de legislatuur en op een ogenblik dat de administratie niet in staat was de nodige ondersteuning te geven. Teneinde te komen tot een verhoogde responsabilisering van de administratie heeft de Beleidscel het laatste jaar bewust een minder actieve houding gehanteerd en de leiding overgelaten aan de administratie. Niettegenstaande er een duidelijke positieve evolutie is in de maturiteit van de administratie kan enkel worden vastgesteld dat de meest prioritaire projecten ernstige vertragingen hebben opgelopen, is het niet mogelijk gebleken om de gevraagde realisaties op te leveren binnen de vooropgestelde tijdslijnen en dreigen deze projecten en andere projecten die ervan afhankelijk zijn zelfs in gevaar te komen.

De rol van de Beleidscel bij de organisatie van de verschillende IT-entiteiten

Het auditrapport laat uitschijnen dat de Beleidscel een bewuste strategie heeft ingevoerd om IT-ontwikkelingen weg te houden van de administratie van FOD Justitie en verschillende IT-entiteiten in het leven te roepen om

concurrentie tot stand te brengen uitsluitend met het doel tot snellere opleveringen te komen van de verschillende projecten. Deze perceptie strookt evenwel niet met de realiteit.

Zoals hoger gesteld stond de Stafdienst ICT bij het begin van de legislatuur onder grote druk ingevolge een onderbemanning, onderfinanciering en een grote risico-aversie door de eerder mislukte programma's. De ICT-omgeving van justitie werd gekenmerkt door sterk verouderde (veelal niet langer ondersteunde) technologieën, ad hoc implementaties en een personeelsbestand dat vooral uit technici bestond. Cruciale basisfuncties inzake ICT, zoals business analisten, projectleiders en architecten, waren geen interne medewerkers, wat tot onvermijdelijke belangenconflicten en een gebrek aan continuïteit en kennisoverdracht aanleiding gaf.

Stafdienst ICT van FOD Justitie had in 2020 slechts 100 effectieve personeelsleden, terwijl de IT-dienst van FOD Financiën beschikte over 400 personeelsleden en in die periode reeds meende dat een opschaling naar 1.000 personeelsleden noodzakelijk was om tegemoet te komen aan de toekomstige uitdagingen. Middels de IDP-kredieten werd op initiatief van de Beleidscel dan ook beslist om de nodige kredieten te verstrekken voor een verhoging met 94 personeelsleden tegen 2024, wat helaas niet mogelijk is gebleken door de gebrekkige werking van de dienst P&O en de krapte op de arbeidsmarkt voor deze profielen, zoals ook bevestigd in het auditrapport. Maar zelfs al hadden de aanwervingen voor de Stafdienst ICT de nodige prioriteit en ondersteuning gekregen vanuit de dienst P&O dan nog had een verdubbeling van het personeelsbestand verschillende jaren tijd nodig gehad om te renderen en dienden een reeks ondersteunde processen voorafgaandelijk te worden uitgebouwd.

Stafdienst ICT zat aldus in het begin van de legislatuur in een 'firefighting'- en 'keeping the lights on'-modus, waarbij de enige prioriteit erin bestond de continuïteit van de bestaande, doch zeer beperkte, dienstverlening te verzekeren en er weinig tot geen ruimte was voor vernieuwingen en innovatie. De toenmalige CIO van FOD Justitie kon bovendien de digitaliseringstrategie van de minister niet onderschrijven, trok de noodzaak van het invoeren van basisprocessen inzake ICT Governance in twijfel en hield onvoldoende rekening met de behoeften van het terrein en van de rechterlijke orde in het bijzonder.

Het toevertrouwen van de digitale transformatie van justitie aan Stafdienst ICT zou in die omstandigheden dan ook onverantwoord zijn geweest. De Beleidscel heeft altijd gemeend dat een sterke Stafdienst ICT de beste oplossing was voor de gehele organisatie op lange termijn, zoals blijkt uit het ter beschikking stellen van hoger besproken verdubbeling van personeelskredieten, maar om binnen het beperkte tijdsbestek voor de kredieten van IDP (einddatum 2024) en RRF (einddatum 2025) tot realisaties te komen, moesten alternatieven worden overwogen.

Omwille van de crisissituatie waarin Stafdienst ICT zich bevond, had Crossborder reeds onder de vorige legislatuur beslist om verschillende IT-opdrachten voor de verdere ontwikkeling van het boeteplatform naar zich toe te trekken en werd deze strategie verdergezet in de huidige legislatuur. Gelet op het doelgebonden karakter van deze organisatie, met name gericht op de inning van boetes en de optimalisering van processen gerelateerd aan financiële strafuitvoering, kon het gehele DTP evenwel niet aan Crossborder worden toevertrouwd.

De oprichting van een autonome entiteit, met een duidelijke focus op het behalen van mijlpalen van RRF, van bij de start uitgebouwd volgens de beste praktijken inzake ICT-processen en -governance die de nodige garanties

zouden geven op het naleven van de strikte reglementering opgelegd door de Europese Commissie, was dan ook de enige valabele strategie. Gelet op het feit dat de digitalisering een kernthema was voor het beleid van de minister van justitie, het directiecomité van FOD Justitie een passieve houding aannam inzake digitalisering, zoals bevestigd door het auditrapport, en niet bevoegd is voor aangelegenheden die de rechterlijke orde aanbelangen, het GEBECOM dat evenmin zijn rol opnam inzake digitalisering, zoals bevestigd door het auditrapport, ende toenmalige CIO van FOD Justitie zeer risico-avers was en geen bereidheid voor verandering toonde, werd beslist om het Digital Transformation Office niet onder de FOD Justitie en Stafdienst ICT te plaatsen. Teneinde meer garanties te kunnen geven op een effectieve betrokkenheid van de rechterlijke orde bij de aansturing van het digitaliseringstraject en rekening houdend met de autonomie van de rechterlijke orde was het daarom aangewezen om het Digital Transformation Office onder de minister te plaatsen. De Beleidscel werd hierdoor ook verantwoordelijk voor het toezicht op DTO en dit verklaart bijkomend de meer operationele rol die werd uitgeoefend binnen DTP-projecten.

Deze strategie, waarbij meerdere IT-entiteiten actief zijn binnen éénzelfde organisatie, heeft ook een theoretisch onderbouw en wordt aangeduid als het multi-modaal-model inzake IT-organisatie¹, dat in het bijzonder geschikt is voor grote, complexe organisaties omwille van de voordelen inzake gebruikersgerichtheid, risicospreiding, een verhoogde snelheid van oplevering en schaalbaarheid. Het laat ook toe om verschillende bedrijfsculturen naast elkaar te laten bestaan, met name een meer risico-averse en op continuïteit gerichte Stafdienst ICT, een meer risicobereide en op een hogere inning van geldboetes gerichte Crossborder naast een DTO, die zich richt op het behalen van RRF-mijlpalen volgens de hoogste standaarden inzake compliance en ICT-governance en daardoor als katalysator voor de andere entiteiten kan fungeren en mogelijks een voorloper zou kunnen zijn voor een autonome IT-dienst voor de rechterlijke orde. De externe audit van maart 2023 van de digitale transformatie van de Geïntegreerde Politie (GPI), en in het bijzonder inzake IT governance, IT-management DRI en informatiebeheer, meent tot slot ook dat de invoering van een DTO buiten de IT-dienst een goede praktijk is en stelt een meer gedecentraliseerde ontwikkeling van gespecialiseerde IT-ontwikkelingen voorop als een basisprincipe.

De personeelsbezetting bij Stafdienst ICT liet niet toe om de nodige capaciteit te verstrekken aan DTO, behoudens voor de beperkte groep van leden van DTO Business. Teneinde de volledige uitvoering van het DTP niet integraal toe te vertrouwen aan nieuwe, externe consultants werd in onderling overleg met de leidinggevende van de drie IT-entiteiten begin 2022 tot een verdeling overgegaan van de acht kernpijlers van DTP. DTO zou hierbij instaan voor de onderdelen algemeen programmamanagement, zoals vereist door de eerste mijlpaal van DTP, IAM (tijdelijk, in afwachting van overname door Stafdienst ICT), Jurisdiction (JustJudgement, de derde mijlpaal) en AI, de software van Virtual Courts evenals het nieuwe dossierbeheersysteem JustCase (de vijfde mijlpaal). Crossborder kreeg de verantwoordelijkheid over Just-On-Web (die reeds onder het beheer stond van Crossborder en de tweede mijlpaal uitmaakte) en Data & BI (omdat het BI-team voor de rechterlijke orde er reeds was ondergebracht). Stafdienst ICT zou instaan voor het onderdeel Cybersecurity, de hardware voor Virtual Courts en de ontwikkeling van het digitaal gerechtsdossier (JustView-JustInventaris, dat reeds was aangevat door een leidinggevende van Stafdienst ICT en zou leiden tot een vernieuwing van de e-inventaris-applicatie). Gelet op de afgebakende scope van DTP en dus ook DTO werden alle andere projecten verdeeld tussen Crossborder en Stafdienst ICT, waarbij Crossborder in de regel de projecten kreeg toegewezen die extern dienden te worden

ontsloten via Just-On-Web en de overige projecten werden opgevolgd door Stafdienst ICT, behoudens indien ze zelf aangaven niet over de nodige capaciteit te beschikken. Het standpunt in het auditrapport dat er geen criteria bestonden voor de toewijzing en alle diensten steeds met elkaar dienden te concurreren strookt niet met de realiteit en kan dan ook niet worden onderschreven.

Hierop werd gedurende het volledige traject slechts één belangrijke aanpassing verricht. Ingevolge een gebrek aan transparantie en het niet naleven van de strategische prioriteiten die werden vooropgesteld door de bevoegde stuurgroep werd het onderdeel digitaal gerechtsdossier overgeheveld van Stafdienst ICT naar Crossborder. Terwijl er herhaaldelijk expliciete instructies werden gegeven dat de focus diende te liggen op het voorzien van een digitaal dossier in strafzaken werd de applicatie JustView-JustInventaris gebouwd en uitgerold voor burgerlijke procedures bij de hoven van beroep, die reeds beschikten over een digitaal dossier middels de applicatie e-inventaris en om die reden, evenals omwille van het beperkte volume ervan, niet als een strategische prioriteit werden weerhouden. Binnen Stafdienst ICT was er geen capaciteit en expertise aanwezig om een nieuwe projectverantwoordelijke hiervoor aan te duiden en ook DTO kon niet binnen een redelijke termijn in een nieuw projectteam voorzien. Omdat de externe ontsluiting van het digitaal dossier via Just-On-Web reeds werd toegewezen aan Crossborder, aangezien ook verkeersdossiers reeds digitaal beschikbaar werden gesteld, en er een evident verband was met de interne ontsluiting werd daarom finaal de beslissing genomen om de volledige opvolging van de ontwikkeling van het digitaal gerechtsdossier aan Crossborder toe te vertrouwen. Hieruit afleiden dat de Beleidscel van in het begin van het DTP een concurrentiële verdeling heeft ingevoerd en blijven toepassen zonder te weten of zo projecten sneller gerealiseerd konden worden berust dan ook op een onjuiste voorstelling van de feiten aan het Rekenhof door bepaalde geïnterviewde personen.

Niettegenstaande de conceptuele merites van het multi-modaal-model voor justitie moet er worden erkend dat de implementatie voor verbetering vatbaar was. De samenwerking tussen de verschillende IT-diensten is lange tijd zeer stroef verlopen omdat ze elkaar als rechtstreeks concurrenten beschouwden en er een wantrouwen heerste tussen de leidinggevendenden van de IT-entiteiten. De Beleidscel was zich bewust van dit risico en heeft getracht hieraan te verhelpen door de drie IT-entiteiten, die elk gehuisvest waren op een verschillende locatie, samen te brengen op één locatie, wat de informele contacten tussen de leden van de verschillende diensten normaliter versterkt zou hebben en tot een betere samenwerking zou moeten hebben geleid. Ingevolge vertragingen bij de oplevering van het gebouw door de Regie der Gebouwen is dit plan evenwel niet uitgevoerd kunnen worden en zal een dergelijke verhuis pas kunnen plaatsvinden in de loop van oktober 2026.

De rol van de Beleidscel bij de uitbouw van nieuwe governance-organen en -processen

Bij de start van de legislatuur nam de Beleidscel kennis van het auditrapport van de FIA uit 2019 waaruit bleek dat ICT-governance van justitie ernstig tekortschoot, met een totale score inzake procesmaturiteit van 0,65 op 5, terwijl een score van 3 noodzakelijk zou zijn (FU2018.11). Het belang van de vaststellingen van deze audit werd niet erkend door de toenmalige leidinggevende van Stafdienst ICT en het directiecomité nam geen actieve rol op bij de opvolging ervan. Gelet op de focus die DTP had op de rechterlijke orde kwam de bevoegdheid om de rechterlijke orde een sturende rol te geven over de digitalisering in beginsel toe aan het Gemeenschappelijk Beheerscomité (GEBECOM) maar, zoals het auditrapport van het Rekenhof bevestigde, slaagde dit orgaan er door zijn rol en organisatie niet in om beslissingen te nemen in verband met digitalisering.

De Beleidscel heeft om die reden in een eerste fase de Stuurgroep DTP opgericht via het MB inzake DTO en voorafgaandelijk van het GEBECOM dd. 15 september 2021 het mandaat bekomen om de Stuurgroep DTP exclusief bevoegd te maken voor alle projecten die opgenomen zijn in DTP. De noodzaak om kort op de bal te kunnen spelen was hierbij doorslaggevend, wat niet mogelijk was door de logge procedure die vereist was om een punt te agenderen op het GEBECOM.

Zoals hoger reeds aangegeven, heeft de Beleidscel de sturende rol van de business als leidraad genomen bij de digitaliseringsprojecten en met name door elk project te voorzien van een stuurgroep waarvan de meerderheid werd gevormd door medewerkers van justitie en niet door technici van Stafdienst ICT, wat reeds een grote cultuurverandering was met het verleden.

Gelet op het grote aantal nieuwe projecten en bijhorende stuurgroepen, waarvan er velen betrekking hadden op niet-DTP-projecten en dus niet onder de bevoegdheid van de Stuurgroep DTP vielen, drong de noodzaak zich op voor een overkoepeld orgaan dat beslissingen kon nemen over conflicten inzake prioriteiten, timings, resources of budgetten tussen de verschillende projecten en hun stuurgroepen. Elke stuurgroep meende immers dat hun project de absolute voorrang diende te krijgen, terwijl de middelen in personeel en budget hiervoor niet beschikbaar waren. Een overkoepelend orgaan drong zich dan ook op dat de functie van portfolio management office zou vervullen. De meer operationele beslissingen werden hiervoor genomen in het Strategisch Overlegcomité (SOC), dat op wekelijkse basis samenkwam en waarin de leidinggevendenden van de drie IT-entiteiten waren vertegenwoordigd. Gelet op de autonomie van elke IT-entiteit ten opzichte van elkaar nam een adviseur van de Beleidscel de rol van voorzitter op zich bij gebreke aan enig ander valabel alternatief. Strategische beslissingen werden maandelijks besproken op het Strategisch Overlegcomité + waarover de voorzitter van het directiecomité en de directeur van de Beleidscel de leiding hadden. Vanaf begin 2024 werden ook de vertegenwoordigers van de Colleges toegevoegd aan deze organen, op expliciete vraag van de Beleidscel, en wordt in alle openheid discussies gevoerd over de prioriteiten. Vanaf dat ogenblik heeft de Beleidscel ook een meer passieve houding aangenomen in deze organen aangezien de rechterlijke orde haar stem zelf kon laten gelden over de onderlinge prioriteiten van de digitaliseringsprojecten die haar aanbelangden en er aldus minder risico was dat de beslissingen van deze organen te veel IT- in plaats van business-gedreven dreigden te worden.

Het is betreurenswaardig dat het auditrapport weinig tot geen aandacht geeft aan de positieve rol die de Beleidscel heeft vervuld om de strategische risico's voor de digitale transformatie aan te kaarten en om de IT- en governanceprocessen te moderniseren.

Reeds van bij de start van het digitaliseringstraject werd het belang van moderne IT-processen erkend en werden verschillende noodzakelijke onderdelen ervan opgenomen door de Beleidscel in het DTP en het ministerieel besluit tot oprichting van het DTO, waaronder de uitbouw van een programmamanagement office, dat toeziet op het naleven van de projectmanagementmethodologieën en gebruik van geconsolideerde opvolgingstools, een enterprise architectuurcel voorzien van specifieke tooling om het volledige IT-landschap in kaart te brengen en diverse andere aspectgroepen voor onder meer veranderingsbeheer, business process management, datagovernance en compliance. Voorheen kregen deze essentiële processen immers weinig tot geen aandacht binnen FOD Justitie. De strategie bestond erin om DTO van in het begin te laten opereren volgens moderne IT-standaarden zodat DTO kon fungeren als een katalysator voor de andere entiteiten. Deze strategie werd ook

erkend door het FIA naar aanleiding van een opvolgingsrapport over de aanbevelingen voor de audit IT Governance bij FOD Justitie (FU2021.18 en FU2018.11). De FIA stelt hierin dat de nieuwe structuur opgezet naar aanleiding van het Digitaal Transformatieprogramma de nodige aandacht geeft aan governancestructuren met duidelijke toewijzing van rollen en verantwoordelijkheden maar dat er helaas onvoldoende zicht blijft op de uitwerking van deze structuren buiten het DTO-programma. De uitvoering van DTP en bijhorende processen en structuren heeft op zich aldus ertoe geleid dat FIA meende dat 15 aanbevelingen hierdoor konden worden afgesloten.

In mei 2022 werd verder door de Beleidscel het initiatief genomen om een bestelling te plaatsen teneinde tot de stand van zaken inzake ICT-governance in kaart te brengen en eerste verkennende aanbevelingen te formuleren. De opstart hiervan heeft geduurd tot begin 2023 maar heeft geleid tot een rapport in juni 2023 waarin de tien voornaamste pijnpunten werden geïdentificeerd. FOD Justitie heeft evenwel ervoor gekozen om dit traject niet verder te zetten en zelf een nieuwe governancestructuur uit te werken, waarbij de focus lag op financiële governance. In januari 2023 werd daarnaast een uitgebreide nota uitgewerkt door de Beleidscel en ter bespreking voorgelegd aan het Strategisch Overlegcomité waarin vijftien risico's werden geïdentificeerd voor de digitale transformatie. Deze nota werd ook aan het Rekenhof overgemaakt. Het procurement-, budget- en interne aanwervingsproces werden toen reeds als grootste risico's aangeduid, samen met de noodzaak van een verbeterde ICT-governance, overkoepelende governance en portfolio management. Ook de nood aan een betere informatiedoorstroming, een efficiëntere werking van de architectuurcellen en definiëren van de nodige frameworks werd als cruciaal beschouwd. Iedereen was het erover eens dat het de taak van de leidinggevenden van Stafdienst ICT en DTO was om in te staan voor de concrete uitwerking van oplossingen. Niettegenstaande duidelijke timings werden afgesproken hiervoor kwam het niet tot een concreet actieplan en werden deze risico's dus slechts in beperkte mate gemitigeerd door de administratie. De Beleidscel is daarentegen wel autonoom overgegaan tot de opmaak van een geconsolideerde budgetanalyse medio 2023, zoals het auditrapport terecht bevestigt in punt 4.1.1, maar helaas werd de afgesproken periodieke actualisering door de administratie niet opgenomen. In die zin dienen verschillende vaststellingen in het auditrapport over de beperkte maturiteit van de basisprocessen binnen FOD Justitie (zie punt 5.1), die zich niet beperken tot de digitalisering maar eerder als organisatiebreed te beschouwen zijn, te worden beaamd en zal het noodzakelijk zijn om gerichte acties te ondernemen om deze basisprocessen te moderniseren.

Enkele punctuele reacties op het auditrapport

Het auditrapport behandelt heel veel onderwerpen die gerelateerd zijn aan de digitalisering van justitie en binnen het bestek van deze reactie is het niet mogelijk om hier overal de nodige contextualisering en nuancering te voorzien. Een aantal standpunten ingenomen in het auditrapport verdienen echter bijzondere toelichting, die hierna zal worden gegeven. Een eerste kritiek die moet worden genuanceerd betreft het gebrek aan performant beslissingsproces binnen FOD Justitie (zie punt 3.1.2 van het auditrapport). Enerzijds hanteert Justitie reeds decennia als uitgangspunt dat alle beslissingen bij consensus en dus unanimitieit zouden moeten worden genomen, zelfs binnen een GEBECOM waaraan vaak meer dan vijftien personen deelnemen. De facto leidt dit ertoe dat eenieder meent over een vetorecht te beschikken over alle beslissingen inzake digitalisering en in geval van enig verzet er in de regel wordt beslist tot de oprichting van een werkgroep zonder dat duidelijke deadlines

worden opgelegd. Anderzijds heeft dit ook geleid tot een actieve rol van de Beleidscel om dergelijke patstellingen te deblokken, ook al wordt deze interventionistische houding door velen bekritiseerd. De Beleidscel laat evenwel zoveel als mogelijk het initiatief over aan de stakeholders en komt alleen tussen indien een beslissing niet langer kan worden uitgesteld. Artikel 3, § 3 van het ministerieel besluit tot oprichting van DTO voorziet daartoe reeds in een trendbreuk met het verleden door te bepalen dat bij gebreke aan de vereiste consensus het agendapunt verplicht binnen een vooraf bepaalde termijn moet worden geheragendeerd, en bij gebreke aan consensus hierover op de eerstvolgende stuurgroep, en dat de minister sowieso de beslissing neemt indien de heragendering niet tot een beslissing leidt. Die wetenschap in hoofde van de verschillende leden van de stuurgroep DTP verhoogt hun compromisbereidheid en heeft ertoe geleid dat een formele escalatie naar de minister zich nog niet heeft moeten voordoen. In tegenstelling tot bij andere beslissingsorganen, zoals het GEBECOM, heeft de stuurgroep DTP dus al een geformaliseerd en efficiënter beslissingsproces.

Het auditrapport stelt verder dat de veelheid aan projecten en het gebrek aan prioritisering daarbij leidde tot verhoogde concurrentie bij zowel de IT-diensten als binnen de gebruikers (zie punt 3.4.2 van het auditrapport). De kritiek op het gebrek aan prioritisering was in het begin van het digitaliseringstraject deels terecht, behoudens wat betreft de mijlpalen van Digitaal Transformatieplan, die steeds de hoogste prioriteit kregen omwille van de prestatiegebonden aard van de financiering. Post factum moet ook worden erkend dat de veelheid aan projecten wellicht te ambitieus was, rekening houdend met de gebrekkige ondersteuning ervoor. Omwille van deze onduidelijkheid en de nefaste invloed ervan op de interne samenwerking werd eind 2022 onder impuls van de Beleidscel het Strategisch Overlegcomité (Plus) opgericht, dat tot doel heeft conflicten tussen projecten op het vlak van budget, resources en timings te beslechten. Eind 2023 werd onder impuls van de Beleidscel dit verder geconcretiseerd door een lijst te bepalen van de meest strategische projecten voor 2024. Echter, ook met duidelijke prioritisering moet worden vastgesteld dat de overgrote meerderheid van deze projecten niet hun vooropgestelde doelstellingen konden realiseren.

Het auditrapport uit ook sterke kritiek op het overmatig gebruik van externe consultancy (zie punt 4.2 van het auditrapport). Deze kritiek is deels terecht maar moet worden genuanceerd. In het licht van de capaciteitsproblemen bij Stafdienst ICT en het grote gebruik van externe consultancy door Stafdienst ICT was het noodzakelijk om bij de opstart van de digitale transformatie beroep te doen op externe consultancy. De problemen bij de interne aanwervingen door Stafdienst P&O hebben er evenwel voor gezorgd dat de initiële strategie om enkel tijdelijk en in de beginfase in belangrijke mate beroep te doen op externe consultancy niet kon worden gehandhaafd en de afbouw ervan nog niet in voldoende mate is opgestart kunnen worden. Niettegenstaande het gebruik van externe consultancy en gespecialiseerde leveranciers binnen een overheidscontext bijna onvermijdelijk is, minstens voor technische profielen, moet erkend worden dat bijkomende maatregelen hadden moeten worden voorzien toen duidelijk werd dat de tijdelijke situatie langer zou aanslepen dan initieel voorzien. In het bijzonder zou moeten worden vermeden dat externe consultants posities innemen als leidinggevende of in het kader van controleopdrachten. Inmiddels gebeurt de opvolging van de meeste externe consultants wel via een specifiek projectmanagementplatform, waarbinnen ook de registratie van timesheets kan gebeuren met toewijzing aan specifieke projectonderdelen, wat de interne controle op hun prestaties faciliteert.

Het auditrapport stelt tot slot dat de snelheid waarmee de Beleidscel beslissingen nastreefde ervoor zorgde dat de interne controlemechanismen niet voldoende konden worden nageleefd door de administratie (zie punt 4.3 van het auditrapport). Het auditrapport maakt in die context melding van enerzijds het herhaaldelijk niet-naleven van de begrotingsbeginselen en van aanbestedingsprocedures en anderzijds van een gebrek aan beheersing van consultancy.

Deze vaststelling kan niet worden onderschreven. Binnen de FOD Justitie waren er weliswaar hiërarchische controlemechanismen maar die zijn eerder formeel van aard en hebben op inhoudelijk vlak een eerder geringe toegevoegde waarde. Besteldossiers dienen door meerdere personen te worden gevalideerd alvorens te kunnen worden ingediend bij Inspectie van Financiën of ter ondertekening te worden voorgelegd aan de minister maar de praktijk leert dat die validaties altijd gebeuren, zelfs los van enige tussenkomst van de Beleidscel, en evidente fouten, zoals het hernemen van de titel van een eerder besteldossier, door die hiërarchische validaties niet wordt opgemerkt. Ze nemen echter wel zeer veel tijd in, omdat bij vakantie er geen vervangers worden aangeduid, en de urgentie van bepaalde dossiers wordt vaak onvoldoende erkend. Om die reden heeft de Beleidscel inderdaad in belangrijke en urgente dossiers het initiatief genomen om de nodige druk te zetten en een spoedeisende behandeling te bekomen van dossiers die noodzakelijk waren om de vooropgestelde timings te behalen. Deze dossiers hebben echter wel steeds het akkoord bekomen van de interne dossierbeheerder en van de directeur-generaal ICT, tenzij het vanzelfsprekend DTP-projecten betrof, alvorens ze in te dienen bij de Inspectie van Financiën.

De beweerde vaststelling dat kredieten inzake RRF zouden zijn aangewend voor andere doeleinden strookt eveneens niet met de realiteit. Onder punt 4.1 maakt het auditrapport specifiek melding over de prestaties die werden geleverd door de externe consultant gespecialiseerd inzake procurement, terwijl die consultant specifiek werd aangetrokken om de projecten van de digitale transformatie te ondersteunen en in het bijzonder het innovatiepartnerschap en de lastenboeken die specifiek voor DTP diende te worden gepubliceerd of die componenten betroffen die noodzakelijk waren om DTP-projecten op te leveren. Desondanks moet erkend worden dat de nodige processen inzake administratieve, budgettaire en beheercontrole te moderniseren, met bijzondere aandacht voor interne en externe fraude. In het kader van Crossborder werd reeds een actieplan uitgewerkt om hierin de eerste stappen te zetten maar een organisatiewijde aanpak, in lijn met het COSO-framework, zal zich opdringen.

Standpunt inzake de geformuleerde aanbevelingen

Het Rekenhof heeft een reeks aanbevelingen geformuleerd aan zowel de administratie en de minister. Hierna zal enkel worden ingegaan op de aanbevelingen die specifiek gericht waren aan de minister. We erkennen dat elke aanbeveling zijn merites heeft maar zullen hierna de nodige duiding geven omtrent de prioriteit die eraan dient te worden gegeven in het licht van de beperkte middelen die ter beschikking zijn om eraan te voldoen.

- Een unieke en coherente strategie uittekenen voor de digitale transformatie van Justitie (nr. 1 van de aanbevelingen ingevolge punt 2.5 van het auditrapport). Zoals hoger reeds gesteld heeft de minister van Justitie deze regeerperiode in moeilijke omstandigheden reeds een strategie uitgewerkt, met het

vijfstappenplan inzake digitalisering en verder specifiek voor de rechterlijke orde geconcretiseerd in het Digitaal Transformatieplan. Een herevaluatie hiervan zal sowieso gebeuren indien een nieuwe regering wordt gevormd en dan kan een meer overkoepelende, unieke strategie worden bepaald.

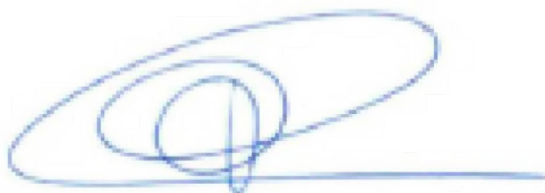
- De beleidskeuzes op transparante wijze meedelen aan alle belanghebbenden (nr. 1.4 van de aanbevelingen ingevolge punt 3.4.2 van het auditrapport). Hieraan werd reeds in belangrijke mate voldaan, in het bijzonder door de lijst van strategische projecten die eind 2023 werd bepaald en door de oprichting van het SOC en SOC+ en het betrekken van de rechterlijke orde hierbij, maar deze aanbeveling zal verder worden opgevolgd.
- De dragers van projecten uit het plan voor herstel en veerkracht (PHV) omkaderen wanneer ze bekijken hoe ze de resources en de houdbaarheid kunnen optimaliseren van projecten die zijn ingediend in het kader van de PHV-projectoproep (nr. 1.6 van de aanbevelingen ingevolge punt 5.1.4 van het auditrapport). Deze aanbeveling wordt volledig ter harte genomen en in overleg met de verschillende belanghebbenden zal een evaluatie gebeuren van plan, in het bijzonder voor wat betreft de niet-mijlpalen, en zal een bijsturing worden vooropgesteld. Dit werd reeds in 2023 voorgesteld door de Beleidscel aan de toenmalige directeur van DTO maar werd omwille van andere prioriteiten voorlopig niet opgenomen.
- De houdbaarheid van de projecten en van het digitaliseringstraject beoordelen (nr. 1.8 van de aanbevelingen ingevolge punt 5.2.4 van het auditrapport). Deze aanbeveling sluit aan bij de voorgaande aanbeveling (nr. 1 en 1.6) en zal dan ook worden opgenomen.
- Een visie uitwerken over de manier waarop de ICT-functie van Justitie georganiseerd moet worden (nr. 2.1 van de aanbevelingen ingevolge punt 5.2.3 van het auditrapport). De voorafgaandelijke maturiteitsanalyse van de mate waarin FOD Justitie in staat is om een digitaliseringsstrategie uit te voeren zal bepalend zijn voor de uitvoering van deze aanbeveling. Het auditrapport heeft reeds verschillende pijnpunten geïdentificeerd, die ook reeds werden aangehaald in de nota van de Beleidscel over de strategische risico's voor de digitale transformatie, en hiermee zal rekening worden gehouden bij het uitwerken van de gevraagde visie.
- Erop toezien dat de versterking van de ondersteunende ICT-functies geïntegreerd wordt in de stafdienst ICT (nr. 2.2 van de aanbevelingen ingevolge punt 5.1.1 van het auditrapport). De nodige personeelskredieten werden reeds ter beschikking gesteld maar bij de herevaluatie van de bestaande digitaliseringsstrategie zal het inderdaad noodzakelijk zijn om rekening te houden met de fase waarin de redesign van TeamICT zich bevindt en de geleidelijke toename van de maturiteit ervan, zodat deze aanbeveling zal worden gevolgd.
- Werk maken van een governance die de uitvoering van de strategie ondersteunt door de governancestructuren en -processen te versterken (nr. 3 van de aanbevelingen in gevolge punt 3 van het auditrapport). Zoals hoger reeds gesteld, heeft de Beleidscel van in het begin aangestuurd op een versterking van de governancestructuren en -processen, zowel in de wijze waarop DTO werd georganiseerd in het algemeen, door voorbereidende analyses hierover op te starten en het strategisch risico voor de digitale transformatie door de gebrekkige werking van de processen inzake interne aanwervingen, budget en procurement herhaaldelijk aan te kaarten. Deze aanbeveling zal worden opgenomen en de nodige acties hiervoor zullen worden uitgewerkt.
- De rol en verantwoordelijkheden verduidelijken van alle actoren en organen die betrokken zijn bij de governance van de digitalisering, en alles formeel vastleggen (nr. 3.1 van de aanbevelingen ingevolge punt

Pagina 14 van 14

3.1.1.2 van het auditrapport). Aansluitend op de reactie op de vorige aanbeveling, zal ook deze aanbeveling zal worden opgevolgd en een formele beschrijving worden opgemaakt.

- Zorgen voor een sterkere administratieve, budgettaire en beheercontrole en de voorziene mechanismen doen naleven (nr. 4.2 van de aanbevelingen ingevolge punt 4.3 van het auditrapport). Zoals hoger reeds aangegeven, werden reeds belangrijke stappen gezet om deze controlemechanismen te verbeteren in het kader van Crossborder maar zal een coherente, organisatiewijde aanpak vereist, die zich idealiter inspireert op het COSO-framework.

Hoogachtend,



Paul Van Tigchelt

ⁱ Zie onder meer Clayton Christensen, The Innovator's Dilemma (waarin wordt gesteld dat decentrale innovaties sneller en effectiever kunnen zijn in grote organisaties); Richard M. Burton, Borge Obel, and Gerardine DeSanctis, Organizational Design: A Step-by-Step Approach (waarin verschillende benaderingen van organisatieontwerp worden besproken, waaronder de voordelen van decentrale structuren in complexe organisaties); McKinsey & Company Reports, "How to move beyond a centralized IT model" (2016), dat de voordelen van multi-modale IT-structuren in grote organisaties bespreekt

Dit verslag is beschikbaar in het Nederlands
en in het Frans op rekenhof.be



WETTELIJK DEPOT

D/2024/1128/67

PREPRESS

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11
rekenhof.be