

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 ermee 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.