

**ICT in de strafrechtsketen**, de ontwikkeling en implementatie van nieuwe systemen bij het Openbaar Ministerie. *Proces*, februari 2008

Philip Langbroek en Marjan Tjaden<sup>1</sup>

**1. Inleiding**

Informatie-uitwisseling tussen de politie, het openbaar ministerie (OM), de rechtbanken en het gevangeniswezen is van cruciaal belang voor een effectieve strafrechtelijke rechtshandhaving en met name voor de executie. Het automatiseren van deze informatiestromen heeft twee potentiële voordelen: een hogere accuratesse van de informatie en een grotere snelheid. Met betere en sneller informatie verloopt het handhavingproces beter. In een ideaal geautomatiseerde strafrechtsketen worden procesverbaal, bewijsstukken enzovoorts per computer ter beschikking gesteld van de volgende dienst in de keten. Ook advocaten kunnen het dossier elektronisch inzien en stukken on-line indienen.

Maar de ontwikkeling en toepassing van programma's die elektronische gegevensuitwisseling faciliteren en structureren worden moeilijker naarmate de te automatiseren processen complexer zijn en er meer organisaties bij betrokken zijn. Grote investeringen in techniek, tijd en geld leiden niet automatisch tot succes.

In dit artikel gaan we na hoe het komt dat een goede automatisering van werkprocessen en gegevensuitwisseling tussen justitie organisaties onderling en tussen justitieorganisaties en politieorganisaties slechts moeizaam tot stand komt. Daarbij besteden we aandacht aan het OM, maar ook aan andere ICT projecten die (mede) door het ministerie van justitie zijn opgezet. Denk maar aan het ePV (oorspronkelijk: het elektronisch procesverbaal, nu: elektronische berichtenuitwisseling in de strafrechtsketen<sup>2</sup>) en de daaruit voortkomende Justitiële informatiedienst en het EBV (elektronisch berichtenverkeer).

Wij hebben voor dit onderzoek gebruik gemaakt van overheidsdocumenten en literatuur. Voorts hebben we een twaalfstal personen geïnterviewd die direct bij afgelopen of bestaande projecten in de strafrechtsketen betrokken zijn, of zijn geweest. Het kwalitatieve en inventariserende karakter van deze casestudy brengt mee, dat de hier gepresenteerde uitkomsten slechts gezien kunnen worden als in een breder perspectief te toetsen hypothesen.

**2. Wetenschap over de organisatie van ICT in de rechtspleging.**

Francesco Contini concludeerde 6 jaar geleden bij de afsluiting van een internationaal vergelijkende studie naar het gebruik van ICT in de rechtspleging dat de belangrijkste uitdagingen bij het ontwikkelen en implementeren van de derde generatie geautomatiseerde systemen liggen op het terrein van organisatie en management. Het gaat onder meer om het creëren van nieuwe procedures en gedeelde doelstellingen, en om de acceptatie daarvan door de organisaties die er mee moeten gaan werken. Dat is allemaal niet zo vanzelfsprekend, omdat de actoren in het organisatieproces ook te maken kunnen krijgen met een verandering van hun rol. In de sfeer van de rechtspleging is helemaal niet vanzelfsprekend dat officieren van justitie en rechters, maar ook het management die veranderingen in hun rol zonder meer accepteren.<sup>3</sup> Marco Velicogna publiceerde recentelijk een essay waarin hij de bevindingen van 20 jaar

<sup>1</sup> Marian Tjaden is wetenschapsjournalist en studeert rechten. Philip Langbroek is senior docent/onderzoeker bij het departement rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht.

<sup>2</sup> Daarover o.m.: Brian Domisse, Gelaagde berichtenuitwisseling in de strafrechtsketen, in *informatie* 2007, blz. 46-50. Zie: <http://www.pheidis.nl/NR/rdonlyres/D43DC3B5-1E73-4FAD-AFCF-B08AA8F58888/0/070746Dom.pdf>. Zie ook: [www.justid.nl/ebv](http://www.justid.nl/ebv)

<sup>3</sup> Francesco Contini, Conclusion: Dynamics of ICT Diffusion in European Judicial systems, in: M.Fabri and F. Contini (eds), *Justice and technology in Europe, How ICT is Changing the Judicial Business*, The Hague 2001, p. 329-330.

studeren op de werking van ICT in organisaties samenvatte. Volgens hem zijn rechterlijke organisaties zo ingewikkeld geworden dat ze niet meer te managen zijn. De oplossing lijkt te zijn om hun taken te vereenvoudigen, bij voorbeeld door de ontwikkeling van on-line afdoening van eenvoudige procedures.<sup>4</sup> Evenals Contini wijst hij op het probleem van de acceptatie van de nieuwe technologie, vooral in landen met een continentaal rechtssysteem. Er kan volgens hem een verschil zijn tussen de 'law in the books' en de 'law in the organisation'. Software die dat negeert, is gedoemd om te worden verworpen.

In Nederland hebben Oskamp en Lodder de ICT ontwikkelingen in de Strafrechtspleging uitvoerig beschreven en ook aangegeven dat bij het ontwikkelen en introduceren van nieuwe systemen de inspraak van gebruikers applicaties erg ingewikkeld maken. Ontwikkeling en invoering ervan worden daardoor technisch en organisatorisch riskant. Zij wijzen op de omstandigheid dat in de strafrechtspleging tot nu toe vooral papieren processen zijn geautomatiseerd.<sup>5</sup> In zoverre stroken hun conclusies met die van Contini en Velicogna dat de complexiteit van automatiseringsprocessen de rechterlijke organisaties boven het hoofd groeit.

### 3. De strafrechtsketen en automatisering<sup>6</sup>

De strafrechtsketen wordt gevormd door een groot aantal organisaties die samen de rechtshandhaving verzorgen, van opsporing via vervolging en berechting tot en met de executie en de reclassering. Tussen die organisaties wordt veelvuldig informatie uitgewisseld. De handhaving begint in het algemeen bij de politie. Strafbare feiten worden geregistreerd en verder onderzocht. Als de toedracht van het feit voldoende duidelijk is en er een verdachte is, dan wordt de zaak door middel van een proces-verbaal overgedragen aan het OM voor vervolging.<sup>7</sup> Het openbaar ministerie moet een dagvaarding opstellen zodat de verdachte voor de rechter kan worden gebracht.<sup>8</sup> De rechter is de derde schakel in de keten. Hij moet de tenlastelegging toetsen en beslissen over de strafbaarheid en de straf van de verdachte. Voor dit doel kan de rechter verschillende deskundigen inschakelen. Denk daarbij aan de kindbescherming of psychiaters. Vervolgens wijst de rechter een vonnis en daarna komt het OM weer in beeld als eindverantwoordelijke voor de executie van het vonnis. De tenuitvoerlegging van het vonnis, - of boetes en transacties- vormen de laatste schakel in de keten. Bij een vrijheidsstraf zorgt de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) voor de tenuitvoerlegging. Het innen van een boete is de taak van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), die dit in zeer grote aantallen (12.000.000 in 2005)<sup>9</sup> realiseert. Bij een taakstraf is de reclassering verantwoordelijk voor de begeleiding.

#### *MITRA en TULP*

Voor het OM is het belangrijk om te weten waar een verdachte wordt vastgehouden of het precieze verblijfadres te weten. Daarom is een adequate uitwisseling van die gegevens tussen OM en gevangeniswezen cruciaal. Geautomatiseerde systemen kunnen daarbij een ondersteunende functie vervullen. Een van de eerste systemen voor die functie was MITRA (Management Informatie systeem sTrAfrechtstoepassing-1983). In MITRA werden gegevens direct ingevoerd door de Dienst justitiële inrichtingen en ook het OM kon de gegevens lezen, invoegen en wijzigen.

<sup>4</sup> Marco Velicogna, Justice Systems and ICT, What can be learned from Europe?, *Utrecht law Review* 2007, blz. 129-147.

<sup>5</sup> A.R. Lodder and A. Oskamp, In *B.J. Koops (red.), Strafrecht en ICT*, ICT en Recht, chapter 7, pages 215-237. SDU, 2004., zie ook: [http://pubs.cli.vu/pub177.php#\\_ftn54](http://pubs.cli.vu/pub177.php#_ftn54)., laatste paragraaf.

<sup>6</sup> Zie hierover: A.R. Lodder, A. Oskamp, informatie technologie in het strafrecht, in: *B.J. Koops (red.), Strafrecht en ICT*, ICT en Recht, chapter 7, pages 215-237. SDU, 2004.

<sup>7</sup> Indien er geen politietransactie kan plaatsvinden.

<sup>8</sup> Het OM kan ook een transactievoorstel doen om verdere vervolging af te wenden.

<sup>9</sup> Jaarverslag CJIB 2005.

In 1988 kreeg het OM een eigen systeem, COMPAS (Communicatie Openbaar Ministerie en Parket Administratie Systeem). Dat is niet alleen een registratiesysteem maar ook een case management systeem. Deze registers bevatten gegevens en bestanden ten aanzien van zaken, en het is hun functie om gegevens en bestanden up-to-date te houden, en ook om gegevens uit te wisselen met onder meer MITRAS. De DJI ging in 1993 over op TULP (Ten Uitvoer Legging Persoonsgebonden straffen). Dat maakte een speciale verbinding tussen MITRA en Tulp nodig, die later weer werd vervangen door een eigen toegang van het OM tot TULP. Deze toegang bestond uit de verwijzindex VIPS (verwijzindex personen strafrecht). Daardoor konden ze bij het OM zien wie, waar werd vastgehouden.

### *COMPAS*

Compas is speciaal ontwikkeld voor het OM, maar wordt ook gebruikt op de rechtbanken. Compas ondersteunt de organisatie-stappen van proces-verbaal en dagvaarding tot het vonnis. Elk parket heeft zijn eigen database met informatie over zaken die in dat parket lopen. De persoonsgegevens in Compas zijn soms niet accuraat door bijvoorbeeld invoerfouten of identiteitsfraude. Daardoor levert het uitwisselen van gegevens met de politie en met het gevangeniswezen niet altijd de gewenste resultaat op. Dan is bijvoorbeeld bij het OM niet bekend of iemand wel of niet al is ontslagen uit gevangenis. In 1999 werd door het College van Procureurs Generaal besloten om een nieuw systeem te gaan ontwikkelen. Compas werd technisch ouderwets bevonden en men vond dat updaten geen zin meer had.

### *Het Hoger Beroep Strafrechtsysteem*

In 1997 werd begonnen met de ontwikkeling van een apart ICT systeem voor hoger beroep, het Hoger Beroep Strafrechtsysteem. Dit was ontworpen als een workflow-management systeem. Maar het bleek te ingewikkeld en is mislukt in 2001. Dit kostte 13 miljoen euro. De mislukking kan worden verklaard uit een te grote invloed van de eindgebruikers op de ontwikkeling van het systeem, waardoor de ontwikkeling moeilijk was te managen.<sup>10</sup> Een ander aspect is dat de deskundigen die moesten aangeven hoe de verschillende processen in hoger beroep stap voor stap zouden moeten verlopen volgens de nieuw te maken software, niet de goede informatie hebben gegeven. Ook wilde men gebruik maken van state- of- the-art techniek, in plaats van van bewezen techniek. Toen er dus een proefversie klaar was, bleek dit in enkele essentiële taken niet te voorzien. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een verdachte aan wie een schikkingsvoorstel is gedaan de zaak toch wil laten voorkomen, maar zich op zitting bedenkt en de transactie ter plekke betaalt. De rechter schrappt de zaak dan van de rol. Volgens het procesrecht is dit niet mogelijk, maar het gebeurt wel. HBS kon dit soort situaties niet aan, ook het verwerken van wetwijzigingen – ook eigen aan het straf (proces)recht - bleek gecompliceerd. Uiteindelijk trok de toenmalige Minister van Justitie, Korthals, de stekker er uit. Hij zei:

“Het is belangrijk dat de werkprocessen goed worden beschreven en dat alle partijen zich er in voldoende mate bij betrokken voelen. In dit geval betaalde Justitie, maar hadden de hoven de leiding bij de totstandkoming van het HBS. Alhoewel er een werkgroep was, stond men wellicht toch te veel op afstand van het project... Waarschijnlijk zijn te veel eisen op elkaar gestapeld zonder dat de werkgroep voldoende heeft beseft dat daarmee in feite het onmogelijke werd gevraagd. Primair is de minister van Justitie hiervoor verantwoordelijk.... Het is ook de minister niet geheel duidelijk waar wat precies is fout gegaan. Deloitte & Touche verricht hiernaar onderzoek. De resultaten daarvan zullen te zijner tijd naar de Kamer worden gestuurd. De 28 mln gulden zijn niet helemaal over de balk gegooid. Uit veel zaken kan lering worden getrokken.”<sup>11</sup>

### *NIAS*

<sup>10</sup> 'Justitie seponeert IT-project' in: *Computable* 48, 30 November 2001

<sup>11</sup> TK 2001-2002, 26352, nr. 56, p. 6.

NIAS (Nieuw Appel Systeem) is ontwikkeld als een alternatief voor HBS. In feite is het geen workflow management systeem, maar een registratie systeem. Het bevat de persoonsgegevens van de verdachte en het bewaakt deadlines. NIAS produceert daarnaast dagvaardingen en betekeningen van vonnissen. Maar ook hier was de introductie bij de gerechtshoven allerm minst eenvoudig. Een van onze gesprekspartners bij het OM vertelde ons dat managende officieren en rechters binnen het OM en de Gerechtshoven vaak veel moeite hebben om te begrijpen waar deze processen om draaien:

*“Bij het OM wordt de tweede lijn (de ZM) vaak vergeten. Dan gaat er direct een opdracht naar het Ictro zonder dat zij dat weten. Je moet waakzaam zijn en veel communiceren, ook met de ZM. Want ergens bedankt iemand iets en dan hup: dan moet het meteen gebeuren. Dat doet het OM zelf ook natuurlijk. Dat levert wel eens irritaties op. Maar het loopt altijd goed af. Een voorbeeld: we hadden een Poolse landdag met de gebruikersraad van NIAS, 25 mensen. Daar was ook de vertegenwoordiger van de sectorvoorzitters van de Hoven, hij is ook vice-president van het Hof in Den Bosch. Tijdens dat overleg horen we via via dat de voorzitter van de presidentenvergadering van de Hoven tegen de Raad voor de Rechtspraak blijkt te hebben gezegd dat NIAS een waardeloos systeem is. Daar wist die vertegenwoordiger van de sectorvoorzitter niks van, terwijl hij zelf vice-president is. En degene die in een brief aan de RvdR had geschreven dat NIAS een waardeloos systeem was, zit in bij hem op de gang, twee kamers verderop. Die weet dus niet wat zijn collega doet!”*

Een ICT manager bij het Parket Generaal vertelde ons:

*Met NIAS, wilde elk gerechtshof zijn eigen lay out voor brieven hebben! Daarover hebben we het meest gestreden. Het ene hof wilde de feiten hier op de bladzijde hebben, en het andere hof ergens anders. We hebben uiteindelijk maar toegegeven. We hebben er voor gezorgd dat de hoven hun brieven kunnen produceren zoals zij dat willen, en achteraf verandert NIAS het voor ons in een standaard format. NIAS bestaat effectief dus uit vijf enigszins verschillende systemen. Als je tegen rechters zegt dat je iets op een bepaalde manier wilt, reageren ze met te zeggen: ‘neen, dat zijn mijn zaken’. Het is niet een kwestie van niet kunnen; ze willen het ook niet.”*

Zo bezien is het een klein wonder dat NIAS nog kon worden ingevoerd.

### *Het Geïntegreerd Proces Systeem*

GPS is een workflow en management systeem, dat de grote stapels papier bij de parketten en de gerechten moet gaan vervangen. Bij de start in 2001 was het de bedoeling dat het zou worden gebruikt in de hele strafrechtsketen, dus niet alleen door het OM, maar ook door de politie, de rechtbanken en de gevangenen. Dat is door PG Van Brummen anno oktober 2007 nog eens expliciet herhaald.<sup>12</sup> GPS heeft verschillende functies. GPS is in de eerste plaats een register, met daarin de gegevens van de verdachte. Maar overigens kan het hele dossier on-line gelezen worden en kan er ook informatie worden ingevoerd die nodig is voor de behandeling van de zaak. De onderdelen van het dossier kunnen een verschillend bestandsformat hebben (pdf, gif, word, enz.). Overigens kan GPS ook een samenvatting van het dossier presenteren. Verder is het BOS (beslissing ondersteunend systeem voor de strafais) element van GPS en is GPS toegankelijk voor de VIP-gegevensupdates uit het justitienetwerk. Of de zittende magistratuur meedoet is opnieuw onzeker geworden. Anders dan het OM worden de gerechten op productiebasis gefinancierd. Dat is voor de Raad voor de Rechtspraak dus vooral ook een centenkwes tie.

Niet alleen de samenwerking tussen OM en ZM, maar ook de samenwerking tussen OM en de politie is lastig. De politie bestaat uit 26 verschillende regio's. Die kunnen onderling niet zo goed samenwerken, laat staan als flexibele ketenpartner functioneren. Wat wel kan is lokale initiatieven stimuleren, zoals het elektronisch procesverbaal. Dat is landelijk nog niet mogelijk. Maar in de regio Amsterdam kan de politie elektronisch een proces verbaal naar het

---

<sup>12</sup> Opportuin 2007, blz. 10-11.

OM sturen. In de meeste andere politieregio's kan dat nog niet. De politie tikt het procesverbaal in, in hun eigen systeem, dat wordt dan vervolgens uitgeprint en dan gefaxt naar het OM. Daar wordt de fax gescand zodat er weer een elektronisch document is. Gegevens uit het procesverbaal moeten vervolgens ingetypt worden in COMPAS, (later wordt dat GPS). Dat is riskant. Alleen al het niet tijdig bijvullen van de inkt van het faxapparaat kan zorgen dat een gescand procesverbaal in een dossier nauwelijks leesbaar is. Toch is het de bedoeling van het OM dat GPS in de toekomst ook door de politie wordt gebruikt. Ook van binnen het OM is vaak forse kritiek geuit op de ontwikkeling van GPS, omdat het zo'n grote omvang heeft, en in het ontwikkelingsproces veel mislukkingen plaatsvonden en fouten werden gemaakt.<sup>13</sup> Veel OM medewerkers hadden grote moeite met het systeem gedurende de pilots. Zij gingen er zelfs toe over om hun scherm te printen, om de papieren werkstroom zichtbaar te krijgen! Met name de uitkomsten van de pilots brachten het risico mee dat de deelnemende partijen hun eisen aan het systeem opnieuw in onderhandeling zouden gaan brengen. Daarmee zou het project helemaal onbeheersbaar worden. De oplossing was om de koers te veranderen en vooralsnog GPS alleen binnen het OM toe te gaan passen, en niet tegelijkertijd in de gerechten. Tot en met de uiteindelijke invoering van GPS in het OM, blijft het onzeker of het nieuwe systeem goed zal gaan functioneren. En het is allerminst zeker dat andere organisaties in de justitieketen uiteindelijk GPS zullen gaan gebruiken.

#### **4. Keteninformatisering als alternatief voor ketenbrede systemen**

De term 'ketenautomatisering' is de laatste 20 jaar ontwikkeld en gepropageerd door Jan Grijpink.<sup>14</sup> Keteninformatisering is de elektronische uitwisseling tussen private of publieke organisaties waarbij gebruik wordt gemaakt van het aan elkaar koppelen van verschillende informatiesystemen. Men is daarmee begonnen bij de VIPS, de "verwijsindex personen strafrechtshandhaving" die de communicatie tussen OM en het gevangeniswezen moest verbeteren. VIPS stond in contact met TULP en COMPAS. Door aan VIPS een berichtenmakelaar (een programma) toe te voegen is VIP (verwijs index personen) ontstaan. Om de VIP optimaal te laten functioneren heeft het ministerie in 2004 het programma Progis gestart, dat tot doel heeft de informatie-uitwisseling in de strafrechtsketen te optimaliseren. De VIP wordt beheerd door de in 2006 opgerichte Justitiële Informatiedienst (Justid). VIP vergelijkt de persoonsgegevens uit de verschillende databanken van de ketenpartners. VIP is ook aangesloten op de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Zodoende kan met informatie uit VIP snel worden gekeken welke organisaties strafrechtelijk relevante gegevens hebben over een bepaalde persoon. Het OM kan zo zien of er voor een verdachte misschien een verwijzing bestaat naar een detentie inrichting waar deze een al eerder opgelegde gevangenisstraf uitzit of in bewaring wordt gehouden. Een andere verwijzing over diezelfde persoon geeft vervolgens toegang tot het arrondissementsparket dat de eerdere dagvaarding heeft uitgebracht. Ook het Centraal Justitiële Incasso Bureau is gekoppeld aan de VIP. Met behulp van VIP wordt duidelijk waar de post voor iemand naar toe gestuurd moet worden, en of er misschien nog andere zaken tegen de betrokkene lopen, in welke fase de zaak zich bevindt, en of er nog uitstaande boetes zijn. De nieuwste loot aan deze stam is de uitbreiding van VIP met een database van biometrische gegevens; men streeft naar een zogenaamd "integer persoonsbeeld". Het schijnt bijvoorbeeld regelmatig voor te komen dat mensen tegen beloning de gevangenisstraf van iemand anders uitzitten. Justitie heeft mede hiertoe het project Just-ID opgezet. Just-ID beoogt door het koppelen van biometrische

---

<sup>13</sup> Bij voorbeeld: Rik Sanders. Justitie seponereert it-project. Minister Korthals stopt na vier jaar met foutenfestival van 28 miljoen bij Gerechtshoven. *Computable*, november 30, 2001; Rik Sanders. Raad speelt kort recht met 'oude' ICT. *Ambitieuze aanpak gaat gepaard met onrust bij Ictro*, *Computable*, mei 21, 2004.

<sup>14</sup> J.H.A.M. Grijpink, *Keteninformatisering met toepassing op de justitiële bedrijfsketen*, Den Haag: SDU, 1997; *Onze informatiesamenleving in wording. De uitdaging van grootschalige Informatie-uitwisseling in de rechtstaat*, oratie, Utrecht, 19 januari 2005. Zie ook [www.keteninformatisering.nl](http://www.keteninformatisering.nl) en [www.ketens-netwerken.nl](http://www.ketens-netwerken.nl).

gegevens aan persoonsgebonden informatie (gemeentelijke basisadministratie) en het verblijfsregister van het gevangeniswezen, fraude met de executie van gevangenisstraf tegen te gaan.<sup>15</sup> De uitgebreide functionaliteit van VIP vermijdt dat directe aanpassing van bedrijfsinterne processen. Grijpink vertelde ons dat een overkoepelende en 'lichte' informatisering die alle ketenpartners kunnen gebruiken afdoende kan zijn. Eerst informatiseren, daarna kun je eventueel reorganiseren als blijkt dat er toch nog knelpunten zijn. Processen binnen een keten kun je volgens hem alleen op grote schaal op elkaar afstemmen als er een dominant ketenprobleem is. Bijvoorbeeld het probleem van gevangenen die na hun vrijlating opnieuw een straf bleken te moeten uitzitten, omdat in een andere strafzaak tegen hen een nieuw vonnis is geweest. In het verleden konden die personen vaak niet meer worden opgespoord. Via VIP kan dat relatief gemakkelijk. Heeft een parket nu een nieuw vonnis, dan weet het overkoepelende verwijssysteem waar de gevangene zit en wordt het nieuwe vonnis naar die gevangenis gestuurd voordat de betrokkene wordt vrijgelaten. Vanuit deze benadering wordt dus informatie uitgewisseld, maar de wijze waarop is minder dwingend voor interne bedrijfsprocessen dan een uniforme applicatie voor alle ketenpartners zou zijn.

## 5. Analyse

Lodder en Oskamp stellen dat juristen zich niet erg aangetrokken voelen tot ICT omdat ze onbekend zijn met de mogelijkheden ervan. Wij hebben hetzelfde gevonden, maar er is meer aan de hand. De meeste organisaties waar juristen werken hebben een hiërarchische structuur met senioren aan het hoofd. En het is een algemeen gegeven dat ouderen meer moeite hebben met ICT dan jongeren, terwijl de veelal jongere staf met de nieuwe applicaties moet werken en maar mondjesmaat bij de besluitvorming wordt betrokken. Dat bleek het geval met HBS en NIAS, maar het was ook een probleem van de invoering van GPS. Bij de ontwikkeling van GPS was wel gevraagd naar de verlangens op de werkvloer, maar deze informatie was niet integraal verwerkt omdat het systeem anders te ingewikkeld zou worden. Deze beslissing was echter niet doorgegeven aan de gebruikers die daarom teleurgesteld reageerden op de pilot-versie van GPS. Bij HBS en NIAS bleek ook, dat managende rechters (en dat zijn de senioren) vaak niet bereid zijn om in het kader van informatie uitwisseling in de keten een deel van de beheersmacht over hun organisatie op te geven. Wij vragen ons af of zij de reikwijdte van hun beslissingen wel afdoende overzien, gezien de kapitaalvernietiging die plaatsvindt als een ICT – ontwikkelingstraject na jaren werk door hen wordt afgewezen.

Een ander punt is dat de verschillende partners in de strafrechtsketen verschillende doelen nastreven en andere prioriteiten stellen. Voor de politie maakt het niet veel uit of iemand verschillende aliansen heeft, als ze maar de dader te pakken hebben. Maar voor het OM en de gevangenen en voor de beleidsmakers is identiteitsfraude een probleem. Dit is een illustratie van wat Grijpink 'de vraag naar het dominante ketenprobleem' noemt. De ketenpartners moeten zich ervan bewust zijn wat de zwakste link is in de keten en dat ze er allemaal beter van worden als ze dat probleem oplossen. Maar dat is nog niet zo gemakkelijk. Volgens Grijpink zijn de verbindingen en informatie-uitwisseling tussen verschillende organen, departementen en diensten zo complex dat het geen zin heeft om deze vanuit een centraal punt te coördineren. Beleidsmakers beginnen zich te realiseren dat het niet goed mogelijk is om één applicatie te ontwikkelen en te implementeren voor de hele keten. Het is beter stap voor stap en stukje bij beetje bestaande problemen van gegevensuitwisseling op te lossen. ICT kan organisaties in de strafrechtsketen helpen om hun prestaties te verbeteren en met name de administratieve accuratesse. Maar noch efficiëncywinst, noch kortere doorlooptijden zijn vanzelfsprekende voordelen van ICT, en zeker niet noodzakelijk voor de afzonderlijke de ketenpartners.

---

<sup>15</sup> J.H.A.M. Grijpink, *Identiteitsfraude en Overheid*, justitiële verkenningen 2006, nr. 7, p. 37-57

Dit heeft geleid tot een nieuwe benadering van de directie algemene justitiële strategie van het ministerie van justitie. Men concentreert zich nu op de verwijzindex personen. Deze zou zich kunnen ontwikkelen tot een samenstel van gedecentraliseerde datawarehouses, bestaande uit verschillende databases en indexen. Deze zijn toegankelijk voor alle andere ketenpartners, ongeacht het systeem dat zij in hun eigen organisatiegebruiken, als het maar gebaseerd is op eb-XML. Ingevoerde gegevens worden door middel van intelligente agenten onder meer bij de gemeentelijke basisadministratie gecheckt op accuratesse, maar die kunnen ook elders persoonsgegevens aan andere gegevens koppelen. De Justitiële Informatiedienst, die de VIP beheert, laat de afzonderlijke ketenpartners dus hun eigen applicaties behouden maar faciliteert tegelijkertijd de uitwisseling van gegevens die nodig is om de justitieketen goed te laten functioneren. Daarbij is men recentelijk aandacht gaan besteden aan het voorkomen van identiteitsfraude. Een belangrijk instrument daartoe is het verzamelen en opslaan van biometrische gegevens, zoals vingerafdrukken, irisscans en dna-profielen. Een volgende stap kan zijn dat onderzoeksgegevens met betrekking tot een persoon op een vergelijkbare wijze kunnen worden opgevraagd en uitgewisseld.

Het is onze ervaring als onderzoekers dat het bijna onmogelijk is om alle ontwikkelingen op het terrein van ICT in de strafrechtsketen goed te onderzoeken. Er gebeurt veel te veel tegelijk. Ook om die reden moesten we het idee opgeven dat de ICT in de strafrechtsketen centraal gestuurd, gestandaardiseerd en gecontroleerd kan worden. Maar dat was 8 jaar geleden nog wel het uitgangspunt van het college van procureurs-generaal. GPS is de uitkomst van het destijds gevoerde beleid. GPS wordt thans binnen het OM 'uitgerold', zoals men dat noemt. Maar het zijn de vertragingen en moeilijkheden bij de ontwikkeling van GPS die onze aandacht nadrukkelijk heeft gevestigd op het netwerk karakter van de gebruikte applicaties. Echter, gegeven de geweldige risico's en de langdurige inspanningen zou het slagen van de toepassing van GPS alleen al binnen het OM niet allen wenselijk zijn maar ook een geweldige prestatie. Het ziet er thans naar uit dat dat gaat lukken, ook al omdat de top van het OM de invoering van GPS voluit ondersteunt. De mogelijk te behalen ketenvoordelen worden echter in gevaar gebracht door – naar het zich laat aanzien – de weigering van de Raad voor de Rechtspraak om verder mee te gaan met GPS.

## **6. Conclusie**

De uitkomsten van dit onderzoek wijzen er voor Nederland op dat wat betreft ICT toepassingen in de strafrechtsketen 'all-in-one' oplossingen veel te ingewikkeld zijn om met een goede kans op succes te worden ontwikkeld en toegepast. Het zou weliswaar technisch wel mogelijk zijn om gegevens elektronisch de verschillende procedures te laten volgen. Maar een risico is dat de gegevens over bedrijfsprocessen niet goed aan de informatieanalisten worden doorgegeven, zoals bij HBS is gebeurd. Een risico is ook dat de eisen en voorkeuren van lokale gebruikers het systeem technisch te complex maken, terwijl niet in te gaan op lokale voorkeuren het risico meebrengt dat men op lokaal niveau weigert om de nieuwe software te gebruiken. Dat risico is met name bij juridische professionals niet denkbeeldig. Streven naar centrale sturing, controle en verantwoording in zulke processen lijkt een hoog afbreuk risico te hebben. In zoverre bevestigen de Nederlandse ervaringen de inzichten van Contini en Velicogna, dat de ontwikkelingen in ICT in de rechtspleging onbeheersbaar complex worden. Keteninformatisering is mogelijk een alternatief voor de implementatie van ketenbrede systemen. Het staat oplossing van deelproblemen toe, maar vermindert tevens de mogelijkheden van centrale sturing, controle en verantwoording. Door deze benadering worden de onbeheersbare complexiteiten van ICT in de rechtspleging gereduceerd en op onderdelen beheersbaar gemaakt. De kans op succes in de samenwerking wordt daardoor groter. Ook in zoverre bevestigen de Nederlandse ervaringen de inzichten van zowel Contini als van Velicogna. Door daar op te letten kunnen beleidsmakers voorkomen dat zij veel belastinggeld tevergeefs uitgeven.