

Vergaderjaar 2013–2014

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 178

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2013

In het wetgevingsoverleg over de jaarverantwoording van mijn ministerie op 26 juni 2013 (Kamerstuk 33 605 VI, nr. 12) heb ik toegezegd u nader te zullen informeren over GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht). Ik heb aangegeven dat ik in het bijzonder zou ingaan op de investeringen, op de huidige functionaliteit en de relatie van GPS met de programma's VPS (Versterking Prestaties Strafrechtsketen) en KEI (Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak). Met deze brief voldoe ik aan die toezegging.

GPS in context

Voorafgaand aan het overleg van 26 juni 2013 heb ik u per brief geïnformeerd naar aanleiding van de berichtgeving in het Financieele Dagblad (Kamerstuk 29 279, nr. 167). In deze brief gaf ik onder meer aan dat GPS is aangemerkt als «groot ICT-project», dat de ramingen van de kosten in de loop der jaren zijn bijgesteld, dat over de kosten is gerapporteerd in de reguliere rapportages aan uw Kamer over het project en dat mijn ambtsvoorgangers u drie maal eerder over de totstandkoming van GPS hebben geïnformeerd, te weten in 2006, 2008 en 2009. De totstandkoming van GPS is een omvangrijk en weerbarstig proces geweest. GPS is rond het jaar 2000 bedacht en in de loop der jaren ingehaald door nieuwe ontwikkelingen waarop moest worden ingespeeld en die ik hieronder toelicht. In 2011 is het project GPS afgerond. Het systeem GPS is in bedrijf genomen en wordt sindsdien gebruikt voor alle standaardzaken; in april 2013 werd de miljoenste zaak door het OM in GPS vastgelegd. De ontwikkelingen gaan evenwel verder. Wij werken nu toe naar volledig digitaal werken in de strafrechtsketen; ik informeerde u daarover in mijn brief van 5 juli 2013 over het Programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen (Kamerstuk 29 279, nr. 165).¹ GPS is een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling daar naartoe. Maar met de voornemens tot digitali-

¹ Ongeveer gelijktijdig met de onderhavige brief ontvangt u van mij een afzonderlijke brief over de voortgang in het programma VPS.

sering van de strafrechtsketen zijn wij, zoals ik hieronder nog zal uiteenzetten, de oorspronkelijke ambities van GPS al voorbij.

Historie en kosten van het project GPS

Het project GPS omvatte bij de start in 2000 drie elementen: het registreren van zaken die bij het OM binnenkomen, het ondersteunen van het werken met digitale strafdossiers door officieren van justitie én rechters en het besturen van de werkstroom (de stroom strafzaken) binnen de arrondissementsparketten.

Het omvatte (en omvat) niet het hoger beroep. Bij de planning van de uitvoering van GPS werd destijds uitgegaan van de realisatie van afzonderlijke systemen bij de 19 arrondissementen. Zoals vermeld in de Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2011 (u aangeboden bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 mei 2012, Kamerstuk 31 490, nr. 88) bedroegen de initieel geschatte meerjarige kosten € 50,5 mln. en was de initieel geschatte einddatum 31 december 2004 (in dit bedrag van 50,5 mln. zijn ook de kosten voor de benodigde infrastructuur meegenomen; die kosten zitten niet in het in mijn brief van 26 juni jl. genoemde bedrag van € 23 mln.).

In 2003 zijn de reikwijdte en de planning aangepast. Omwille van de uniformiteit werd gekozen voor één landelijk systeem met standaardfunctionaliteiten in plaats van negentien lokale systemen voor de afzonderlijke arrondissementen. Tevens werd besloten het systeem in twee delen op te leveren: een deelsysteem voor standaardzaken (de overtredingen en 75% van de misdrijven) en een deelsysteem voor maatwerkdossiers. Deze koerswijziging van 2003 leidde tot drie jaar vertraging. Andere vertragingen werden veroorzaakt door de in de pilots gebleken noodzaak van nieuwe architectuur (één jaar) en de koerswijziging uit 2007 die inhield dat het opdrachtgeverschap uitsluitend bij het OM kwam te liggen, terwijl tevens extra inspanningen nodig bleken om aan de noodzakelijke kwaliteitseisen te voldoen (bij elkaar drie jaar). In totaal levert dat een uitloop ten opzichte van de initieel geschatte einddatum op van zeven jaar.

Het project GPS heeft in totaal € 99,4 mln. gekost (Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2011, p. 61, 100–101); dat is € 48,9 mln. meer dan initieel begroot. Circa € 20,1 mln. daarvan is besteed aan het realiseren van feitelijke wijzigingen in het systeem. De koerswijziging uit 2003 leidde tot ongeveer € 8 mln. aan extra ontwikkelkosten. Nieuwe strafrechtelijke wet- en regelgeving die noopten tot aanpassingen en uitbreidingen van het systeem, betroffen met name de Wet OM-afdoening en de bestuurlijke strafbeschikking, nieuwe regelgeving in de slachtofferzorg, ingrijpende wijziging op het gebied van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (invoering wet justitiële voorwaarden) en de inbedding van de organisatie voor de centrale verwerking van (kleinere) zaken (CVOM). De extra kosten voor de ontwikkeling van de daarvoor benodigde nieuwe functionaliteit – die bij de start van het project niet was voorzien – bedroegen binnen het project (dus tot en met 2011) resp. € 3,5 mln., 2,7 mln., 1,4 mln. en 1,5 mln. Ten slotte kon een deel reeds ontwikkelde functionaliteit alsnog niet worden gebruikt; daarmee was een bedrag van circa € 3 mln. gemoeid.

De overige meerkosten ad € 28,8 mln. zijn het autonome gevolg van de vergraving: de projectorganisatie moet langer in stand worden gehouden en het oude systeem moet langer worden onderhouden en beheerd.² Vanaf 2008 wordt GPS door het OM gebruikt voor grote volumes standaardzaken. De Rechtspraak volgde kort daarna. In 2011 was GPS zover dat ca. 300.000 zaken per jaar verwerkt worden. Eind 2011 is het

² De in deze brief genoemde bedragen zijn niet gecorrigeerd voor inflatie.

project beëindigd en de projectorganisatie opgeheven en is GPS in productie en beheer genomen. Nieuwe wensen en behoeften blijven zich uiteraard aandienen. Nadat het project GPS in 2011 was afgerond, hebben onder andere de herziening van de gerechtelijke kaart, de wet DNA-onderzoek in strafzaken en de landelijke invoering van de ZSM-werkwijze tot nog weer verdere aanpassingen aan GPS geleid.

Huidig gebruik van het systeem GPS

Ik hecht er aan nog eens te benadrukken dat de indruk dat GPS mislukt zou zijn, onjuist is. GPS wordt op dit moment – zoals gezegd – door het OM gebruikt voor alle standaardzaken. De griffies van de rechtbanken maken gebruik van de registratieve functie (vastlegging van administratieve gegevens). Op zittingen worden digitale dossiers gebruikt: officieren van justitie en rechters hebben hun dossiers op het computerscherm voor zich. Het systeem GPS zelf is stabiel. De technische infrastructuur is echter enige tijd minder stabiel geweest, maar dat wordt nu opgelost. Gebruikers moeten wennen aan de nieuwe systemen. Door opleiding, instructie wordt daarin voorzien. Gebruikerservaringen leiden soms tot aanpassingen in het systeem. De papieren documenten (dossiers) worden door het OM bewaard, zodat zij indien noodzakelijk op de zitting nog kunnen worden geraadpleegd.

Voor maatwerkzaken wordt tot dusver nog het oude systeem, COMPAS, gebruikt. Voor het toekomstige gebruik van GPS voor maatwerkzaken zijn in 2013 diverse kleine projecten gestart. De kosten van realisatie en invoering daarvan bedragen tot op heden ca. € 2,8 mln. Naar verwachting zal met de komst van GPS Maatwerkzaken het gebruik van COMPAS langzaam afgebouwd worden doordat er geen nieuwe zaken meer in worden geregistreerd. Voor raadpleging van de daarin opgeslagen gegevens blijft het echter beschikbaar.

De digitale archief functie in GPS zal in 2014 gerealiseerd zijn door een koppeling met de Justitiebrede digitale archiveringsvoorziening (het digitaal depot; zie de volgende paragraaf). Voor managementinformatie (MI) voorzagen de oorspronkelijke plannen in een aparte module in GPS. Omdat echter nadien is gekozen voor een integraal managementinformatiesysteem voor de gehele bedrijfsvoering voor het OM, is er geen aparte module voor managementinformatie in GPS opgenomen. Wel levert GPS de noodzakelijke gegevens voor de integrale rapportage. Deze wijziging leverde een besparing op in ontwikkelkosten voor GPS, maar die vallen ongeveer weg tegen de kosten van ontwikkeling van het OM-brede, integrale managementinformatiesysteem, voor zover betrekking hebbend op het primaire proces: de verwerking van strafzaken.

GPS (onderdeel digitaal dossier) voorzag in zijn oorspronkelijke opzet alleen in de mogelijkheid dat officieren en rechters (en hun medewerkers) de strafdossiers op hun computerscherm konden krijgen. Het maken van aantekeningen e.d. op stukken in het dossier, was echter niet mogelijk, er was slechts sprake van een statisch dossier. Er bleek echter wel grote behoefte te bestaan aan die verder gaande mogelijkheid, zowel bij de officieren als bij de rechters. Die mogelijkheid is inmiddels gecreëerd.

Naar digitaal werken in de strafrechtsketen

Zoals ik in mijn brief over de voortgang Versterking Prestaties Strafrechtsketen (VPS) van 5 juli 2013 (Kamerstuk 29 279, nr. 165) heb aangegeven, wil ik dat de strafrechtketen op zo kort mogelijke termijn wordt gedigitaliseerd. De norm is dat in 2016 processtukken in de strafrechtketen digitaal worden uitgewisseld. Concreet houdt dit in dat OM, rechtspraak en de partners in de executiefase (o.a. CJIB, 3RO) in 2016 processtukken digitaal uitwisselen. Om dit te realiseren is onlangs het deelprogramma Digitaal

Werken in de Strafrechtsketen (DWS) van start gegaan. Voorts moet dit programma een ontwerp opleveren voor de volledige digitalisering van de strafrechtsketen na 2016. De politie is met volle kracht bezig de eigen informatievoorziening op orde te brengen. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om de politie in 2016 aan te laten sluiten op de digitale uitwisseling tussen de partners in de keten.

Behalve het verkeer binnen de keten is er ook de communicatie met de advocatuur en met de burger (verdachte, slachtoffer, getuige, aangever, benadeelde partij).

In 2016 moeten voorzieningen zijn gerealiseerd ten behoeve van de digitale uitwisseling van processtukken door het OM en de Rechtspraak met de burger en de advocatuur (ook dit is een onderdeel van het zojuist genoemde programma DWS). De advocatuur krijgt op afzienbare termijn de mogelijkheid om digitale dossiers via een goed beveiligd portaal op te halen; ik verwacht dat een eerste stap nog dit jaar gezet zal worden. Hoewel digitale uitwisseling in 2016 de norm is, zal de communicatie met de burger ook nog in papieren vorm plaatsvinden indien deze daar om verzoekt.

Landelijk is een proces ingericht om de papieren processen-verbaal van opsporingsambtenaren te scannen en vervolgens digitaal te verwerken in GPS. In combinatie met een procedure voor het waarmerken en valideren van digitale kopieën van papieren documenten worden de aldus gedigitaliseerde processen-verbaal door de Rechtspraak geaccepteerd als rechtsgeldig in het strafproces. Per parket is met de uitvoering van dit scanproces ongeveer twee fte gemoeid, zodat aanzienlijke kosten worden gemaakt voor de fysieke verwerking van de dossiers. In de plannen voor digitalisering van de strafrechtsketen wordt voorzien dat deze procedure uiteindelijk overbodig zal worden doordat processen-verbaal van opsporingsambtenaren op termijn volledig digitaal beschikbaar komen voor het OM en de Rechtspraak, omkleed met alle noodzakelijke waarborgen voor de authenticiteit en integriteit van de documenten. In een volledig digitale werkwijze moeten digitale processtukken immers dezelfde bewijskracht hebben als papieren stukken. Dat vergt een aanpassing van de bestaande procedures en werkwijzen, zoals de introductie van de digitale handtekening. Voorts moeten ketenpartners de benodigde stukken aan elkaar beschikbaar stellen, waarbij de mogelijkheden van de digitale wereld optimaal worden benut. Als sluitstuk zal er een voorziening moeten zijn voor duurzame digitale archivering in een digitaal depot. Om een en ander mogelijk te maken zijn er de afgelopen jaren al de nodige gemeenschappelijk te gebruiken voorzieningen gerealiseerd bij de Justitiële Informatiedienst, zoals een service om documenten digitaal te kunnen waarmerken en te ondertekenen en een digitaal depot. Alle ketenpartners kunnen desgewenst van deze voorzieningen gebruik maken. Een wetsvoorstel om de digitale werkwijze in het strafrecht te reguleren is onlangs in consultatie gegaan.

Het project GPS heeft langer geduurd en meer gekost dan bij de start was begroot. Dat heeft voor een deel te maken met de destijds gekozen aanpak. Die aanpak hield in dat GPS het hele primaire proces van de arrondissementsparketten moest omvatten, dat wil zeggen de verwerking van alle soorten strafzaken. Daarmee kwamen nieuwe politieke wensen, ontwikkelingen in de regelgeving en veranderingen in de organisatie, die zich gedurende de loop van het project zouden voordoen, binnen de scope van het project en leidden derhalve tot vertraging en meerkosten van het project als geheel. Bij de digitalisering van de strafrechtsketen wordt nu een andere aanpak gekozen. Het nieuwe, digitale werken wordt incrementeel ontwikkeld, vernieuwingen in en aanpassingen aan systemen of werkwijzen worden in kleine stapjes ontwikkeld en doorgevoerd (maar wel onder architectuur, d.w.z.: er wordt goed gelet op de onderlinge samenhang), zij worden op beperkte schaal met en door gebruikers beproefd, waar nodig bijgesteld en daarna pas in gebruik

genomen. Dat maakt het hele proces flexibeler, transparanter en beter beheersbaar. Niettemin blijft er, zeker binnen een turbulente omgeving als de strafrechtspleging, altijd enig risico bestaan dat externe ontwikkelingen gevolgen zullen hebben voor de inhoud en/of omvang – en daarmee voor de doorlooptijd en de kosten – van majeure projecten als de digitalisering van de strafrechtsketen.

Relatie van GPS met VPS en KEI

Betrof GPS nog hoofdzakelijk het digitaal verwerken van documenten door OM en Rechtspraak, de ambitie is nu om op termijn de hele keten volledig digitaal te laten werken. GPS is zo gezien een onderdeel van en een stap naar de toekomstige, digitale werkwijze, zoals ik die in de voorgaande paragraaf heb geschetst. Dat proces (naar digitaal werken in de strafrechtsketen) voltrekt zich onder de vlag van het programma VPS: het programma Digitaal werken in de strafrechtsketen (DWS) is ondergebracht binnen de structuur van het overkoepelende programma VPS. Ik informeer u halfjaarlijks over de voortgang van VPS.

Om de rechtspraak te moderniseren en te digitaliseren hebben het ministerie en de Rechtspraak beide een eigen programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI) in het leven geroepen. Het programma KEI van de Rechtspraak omvat ook de sector strafrecht. De activiteiten op dat gebied worden afgestemd met de hiervoor genoemde programma's VPS en DWS. Het programma KEI van het ministerie van VenJ omvat alleen het civiele en het bestuursrecht. Ik heb u hierover geïnformeerd bij brief van 11 juni 2013 (Kamerstuk 29 279, nr. 164).

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten