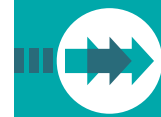


# Context leidende principes



## Programma Digitalisering Strafrechtketen

### Aanleiding en doelstelling Leidende principes

Het OGB heeft leidende principes opgesteld voor de digitalisering van de strafrechtketen. Deze leidende principes hebben betrekking op de gehele keten (Politie, OM, ZM en executie) en zijn de basis voor:

- de uitwerking van het programmaplan digitalisering strafrechtketen,
- de uitwerking van de keten doel architectuur strafrechtketen,
- de uitwerking van het keten projecten portfolio.

Het BKB heeft deze leidende principes vastgesteld op 19 december 2019.

### Context

Het OGB realiseert zich dat de voorlegging van deze leidende principes de indruk kan wekken dat er sprake is van een "stap achteruit". Immers, er loopt al een groot aantal projecten ten behoeve van de digitalisering van de strafrechtketen. Echter, er komt nog een aantal cruciale projecten aan, zoals het DPD (realiseren van "digital born" PV's) en Multimedia. Het is van belang deze projecten goed te richten, daar zijn de leidende principes randvoorwaardelijk voor. Verder illustreert de totstandkoming van de principes de wens tot samenwerking tussen de ketenpartijen. Feitelijk zet het OGB met de formulering van de leidende principes een stap voorwaarts. Tenslotte is het van belang op te merken dat de principes een ideaaltypische situatie weergeven die nooit geheel zal worden bereikt (wenkend perspectief).

Het programma heeft een looptijd van vijf jaar. Daarvan zijn er op het moment van vaststellen bijna twee verstreken. Dat noodzaakt om de ambities haalbaar te definiëren en strak te sturen op de te behalen resultaten. Verder maakt deze tijdslijn ingrijpend herontwerp van processen onmogelijk.

De programmadoelen zijn concreet uitgewerkt in de doelstellingen die de minister aan de Tweede Kamer heeft gecommuniceerd. Deze doelen zijn mede geformuleerd vanuit het perspectief van het op te lossen maatschappelijke vraagstuk en het perspectief van de burger en luiden als volgt:

- Processen-verbaal gaan digitaal de keten in ('digital born'), strafrechtelijke beslissingen worden digitaal opgesteld en verwerkt ten behoeve van de executie.
- Alle beeld- en audiomateriaal, relevant voor het procesdossier (bewijsmateriaal), is beschikbaar voor alle partijen, waar dan ook, in de strafrechtketen.
- De burger kan kiezen in het 'soort' contact (face-to-face, telefonisch, papier, mail, internet via ketenbreed slachtofferportaal), kan gelijk zaken regelen (aangifte zo snel en makkelijk mogelijk maken), heeft 24/7 inzicht in voortgang van zaak, kan tijdig en in begrijpelijke taal met de 'keten' communiceren, bepaalt zelf waarover hij wil worden geïnformeerd en waarover niet, wordt gefaciliteerd bij de uitoefening van zijn rechten in een strafzaak.

Voor de realisatie van deze doelstellingen was een meerjarig budget van € 295 miljoen beschikbaar. Inmiddels is dit bedrag met € 95 miljoen verlaagd. Desondanks heeft het BKB uitgesproken nog steeds te streven naar het behalen van genoemde doelstellingen. Met de leidende principes geeft de strafrechtketen richting aan de besteding van de gelden die langs de weg van het regeerakkoord beschikbaar zijn gekomen en alle besluiten die in relatie daarvan over projecten worden genomen.

Vanuit IV-perspectief kunnen en zullen de organisatorische grenzen tussen de ketenpartners vervagen (de output van de een is de input van de ander enzovoort, en daarbij is in meestal sprake van onderlinge wisselwerking), terwijl vanuit rechtstatelijk perspectief de rechter voldoende distantie moet houden om in iedere strafzaak zijn controlerende taak op het proces van de strafvordering onpartijdig te kunnen blijven uitvoeren. In de bijlage is ter informatie een uitwerking van het Legaliteitsbeginsel en het "fair trial" beginsel opgenomen.

De primaire keuze voor de korte termijn is om de aandacht te richten op de verbinding tussen de bestaande primaire processen en systemen om zo tot een eerste versie van de keten te komen. Het is van belang op te merken dat de implementatie van het nieuwe wetboek van Strafvordering, mede door de verschuivingen in rollen en verantwoordelijkheden, vraagt om een ketenbrede en integraal afgestemde implementatie.

Bij de digitalisering van de keten is het uitgangspunt dat de inrichting van processen binnen een ketenpartij geen invloed heeft op de (inrichting van de) processen van de andere ketenpartijen. Dit uitgangspunt krijgt concreet vorm door de keuze de uitwisseling van gegevens, berichten en bestanden tussen ketenpartijen te laten plaatsvinden door een generieke infrastructuur (de strafrechtketenbrug). Dit uitgangspunt borgt tevens de toekomstvastheid van de keten langs twee lijnen:

- Aanpassing of vervanging van de systemen van een ketenpartij heeft geen consequenties voor de systemen van andere ketenpartijen.
- In geval van verschuiving van taken tussen ketenpartijen hoeft dit geen consequenties voor de andere ketenpartijen te hebben (voorwaarde daarvoor is dat de gegevensstromen van en naar de andere ketenpartijen niet wijzigen).

De consequentie van dit uitgangspunt is dat geen systemen tot stand zullen komen die het primaire proces van meer dan één ketenpartij ondersteunen. Dat laat onverlet dat er wel systemen zijn en tot stand zullen komen die generieke functies vervullen (zoals de nu bestaande systemen JDS en SKDB, maar bijvoorbeeld ook een oplossing voor digitaal ondertekenen).

De leidende principes staan niet op zichzelf. Ze maken onderdeel uit van het raamwerk dat interoperabiliteit verzekert. Dat raamwerk is hieronder opgenomen. De leidende principes geven met name invulling aan de eerste twee lagen van het raamwerk (juridische en organisatorische interoperabiliteit) en geven daarmee richting aan de onderliggende lagen.

Verder is de vraag naar de rol van de gebruikers aan de orde. Het is wenselijk noch mogelijk deze overkoepelend te regelen, dat gebeurt op projectniveau, via de stuurgroepen van de projecten. Daarnaast participeren gebruikers (natuurlijk) binnen de projecten zelf.

Het is van belang vast te stellen dat de leidende uitgangspunten een product zijn dat de bestuurders van de ketenpartijen gezamenlijk hebben gemaakt. Daarmee is het een (belangrijk) ketenresultaat.

Tenslotte zijn de leidende principes niet in beton gegoten, ze kunnen worden aangepast op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

### Bijlage: Het Legaliteitsbeginsel en het "fair trial" beginsel

Het portret van de Koning in overheidsgebouwen herinnert ons aan de eenheid van de Nederlandse staat. Binnen de staat zijn de taken verdeeld, maar de staatsorganen vormen gezamenlijk de Nederlandse staat. Het doel van een staat is - naar de woorden van de Nederlandse filosoof Spinoza - het organiseren van vrijheid voor de burgers in de staat. Omdat absolute macht altijd tot misbruik leidt moet binnen de eenheid van de staat, voor een overheidsmacht ook een tegenmacht worden georganiseerd. Voor de vrijheid van burgers in een staat is het noodzakelijk dat de trias politica (de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht) elkander in balans houden. De wetgever (regering en parlement) maakt de wetten die worden toegepast door de uitvoerende macht (zoals politie en het openbaar ministerie). De rechter controleert die toepassing geeft daarbij een uitleg aan de wet in een concrete zaak. In onze rechtsstaat is geen van deze staatsmachten de baas. Als de wetgever het niet eens is met de uitleg die de rechter aan een wet geeft, dan kan hij de wet aanpassen. Daarna wordt de nieuwe wet weer toegepast door de uitvoerende macht en opnieuw door de rechter uitgelegd bij controle van die toepassing in concrete (straf-)zaken.

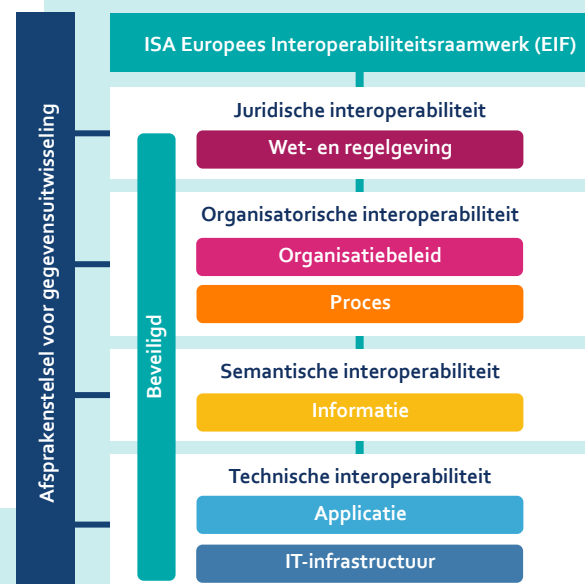
Voor een balans tussen de staatsmachten moeten de rechter onafhankelijk zijn van de twee overige staatsmachten. De onafhankelijke positie van de rechter is er geen privilege voor de rechter, maar is een noodzakelijke voorwaarde voor de handhaving van de vrijheid van de burgers in de Nederlandse staat. De (institutionele, functionele en persoonlijke) onafhankelijke positie van de rechter stelt hem in staat om in iedere zaak onpartijdig recht te spreken ('zonder aanzien des persoons').

In een rechtsstaat staat niemand boven de wet; zowel de burgers als de overheid zijn gebonden aan de wet. In artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering heeft de wetgever voor het strafproces het legaliteitsbeginsel tot uitdrukking gebracht: strafvordering heeft alleen plaats op de wijze bij de wet voorzien. In Nederland vormt de wet de basis voor overheidsbevoegdheden in het strafproces en tegelijk biedt de wet aan burgers rechtszekerheid en bescherming tegen willekeur. Het legaliteitsbeginsel in het strafproces brengt met zich dat de toepassing van de wet door de uitvoerende macht (politie en OM) en de uitleg van de wet bij de controle van die toepassing door de rechterlijke macht, moeten sporen met de doeleinden waartoe zij de wettelijke bevoegdheden van de wetgever toegekend hebben gekregen.

Een voorbeeld en dus een concreet gevolg voor de keten hiervan is dat conform de wet in een strafzaak de officier van justitie uit de door de politie gedurende het opsporingsonderzoek verzamelde data de processtukken samenstelt. Deze (originele) processtukken worden door de officier van justitie ten behoeve van de berechting van een verdachte overgedragen aan de rechter (en in afschrift ter beschikking gesteld aan de verdediging). Na deze overdracht worden de data die deze processtukken vormen, alleen nog maar door de Rechtspraak beheerd; OM noch Politie kunnen muteren in dit straf dossier.

Binnen die eenheid van de Nederlandse staat wordt op het terrein van de informatievoorziening in de strafrechtketen (opsporing, vervolging, berechting en executie) door de verschillende overheidsfuncties samengewerkt, maar met inachtneming van de trias politica. De afzonderlijke positie van de rechter is nodig om hem in staat te stellen zijn controlerende taak in iedere concrete strafzaak te kunnen laten vervullen. Krachtens 6 EVRM heeft een ieder bij - onder meer - het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige gerecht dat bij de wet is ingesteld. Dit is het fair trial beginsel; het recht op een eerlijk proces. De rechter waarborgt de procedurele rechtvaardigheid voor de procespartijen (zoals de authenticiteit en integriteit van de digitale processtukken in een strafproces met digitale data). De beschikbaar gestelde data en IV-faciliteiten dient iedere partij in een procedure gelijkwaardige processuele mogelijkheden te bieden. De onpartijdige rechter bewaakt de gelijkwaardige procespositie van partijen (beginsel van equality of arms) en motiveert zijn beslissing (controleerbaarheid van de rechter). In geval van gebruik van artificial intelligence bewaakt de rechter de gelijkwaardige behandeling van partijen door de gebruikte algoritmen (neutraliteit).

Om als rechter in concrete strafzaken onpartijdig te kunnen toetsen of in het strafproces door politie en openbaar ministerie is gehandeld op de wijze bij de wet voorzien en ook overigens een eerlijk proces voor de verdachte te waarborgen, dient de rechter in de samenwerking binnen de strafrechtketen ook in de architectuur van de informatievoorziening de nodige (institutionele en functionele) distantie te houden. Ook de (objectief gerechtvaardigde) schijn van partijdigheid dient te worden vermeden.



Figuur 1: Interoperabiliteitsraamwerk

# Leidende principes

## A. Algemeen

1. Het doel van de digitalisering van de strafrechtketen is te komen tot een duurzaam digitaal stelsel bestaande uit effectief georganiseerde gedigitaliseerde strafvorderingsprocessen.
2. De organisaties in de keten blijven zelfstandig en zijn verantwoordelijk voor hun eigen informatiehuishouding. Daardoor heeft de digitale strafrechtketen een virtueel karakter en is sprake van "loosely coupled" informatiehuishoudingen.
3. Binnen de ketenpartijen is sprake van verticale sturing. Het succesvol realiseren van de keten vergt datagedreven horizontale verbinding tussen de ketenpartijen.
4. De ketenpartijen besturen gezamenlijk de ontwikkeling van de keten. Daarmee is sprake van eenheid van beleid en leiding.
5. De ontwikkeling van de keten vindt plateau gewijs plaats. Het eerste plateau loopt tot en met 2022. Volgende plateau's hebben een looptijd van steeds twee jaar waarbij de voorbereiding ervan start in het laatste jaar van het vorige plateau.

## B. Mens en cultuur

1. Partijen zijn zich bewust van hun rol en verantwoordelijkheid in de keten en handelen daarnaar.
2. De ketenpartijen doen aan "zelfbinding" waar het gaat om rijks- en J&V-brede standaarden en om standaarden en ketenvoorzieningen zoals die binnen de digitale strafrechtketen tot stand komen.
3. Alle ketenpartners conformeren zich aan de leidende principes en kunnen elkaar aanspreken op het naleven hiervan. Ook verplichten de ketenpartners zich tot het elkaar proactief informeren over wijzigingen en keuzes op digitaal gebied.

## C. Organisatorische principes

1. De digitalisering van de strafrechtketen vindt zoals gezegd plateau gewijs plaats. Het eerste plateau heeft een looptijd tot en met 2022. Hiermee geeft dit plateau concreet invulling aan de doelstellingen zoals die in het rapport Van den Emster zijn opgenomen. Concreet richten de vijf programmadoelen zich per 2022 op:
  - a. Duurzame Digitale Stelsel.
  - b. Ketenvoorzieningen.
  - c. Multi Media.
  - d. Processen zijn digitaal.
  - e. Dienstverlening met behulp van een portaal voor de doelgroepen slachtoffers en advocaten.

Dit is de opdracht voor het programma PDSK.
2. De strafrechtspleging staat in de kern voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van straffen.
3. Er is één ketensamenwerkingslocatie, waar de ketenoverleggen plaatsvinden en waar ketenprojecten hun werkruimte hebben.
4. De ketenpartijen doordenken wets- en organisatie wijzigingen direct door op O&I-aspecten. Uitgangspunt hierbij is dat wijzigingen in wet en regelgeving en de financiële consequenties hiervan per wijziging worden gefinancierd, deze zijn geen onderdeel van regeerakkoord-middelen of bestaande begrotingen (aandachtspunt: de politieke werkelijkheid kan aan dit uitgangspunt in de weg staan).

## D. Beleid en processen

1. De digitale strafrechtketen ondersteunt de (kwaliteit van de) strafvordering binnen de kaders van de rechtsstatelijkheid (inclusief het bewaken van de "chain of evidence").
2. Het Wetboek van Strafvordering beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden van de partijen in de strafrechtketen. Het is leidend voor de inrichting van de informatiehuishouding van de keten. Het Wetboek geeft, samen met de vigerende privacy-wetgeving, (techniekonafhankelijke) kaders voor:
  - Rollen (Wetboek en EVRM artikel 6);
  - (Gegevens)Logistiek;
  - Vertrouwelijkheid;
  - Openbaarheid van gegevens;
  - Beveiliging.

Deze kaders maken het (voor de korte termijn) onmogelijk wijzigingen aan te brengen in de rollen en verantwoordelijkheden van de ketenpartijen. Dat laat onverlet dat partijen zelf hun (interne processen) kunnen aanpassen, zolang ze daarmee de invulling van hun rol in de keten niet in gevaar brengen.

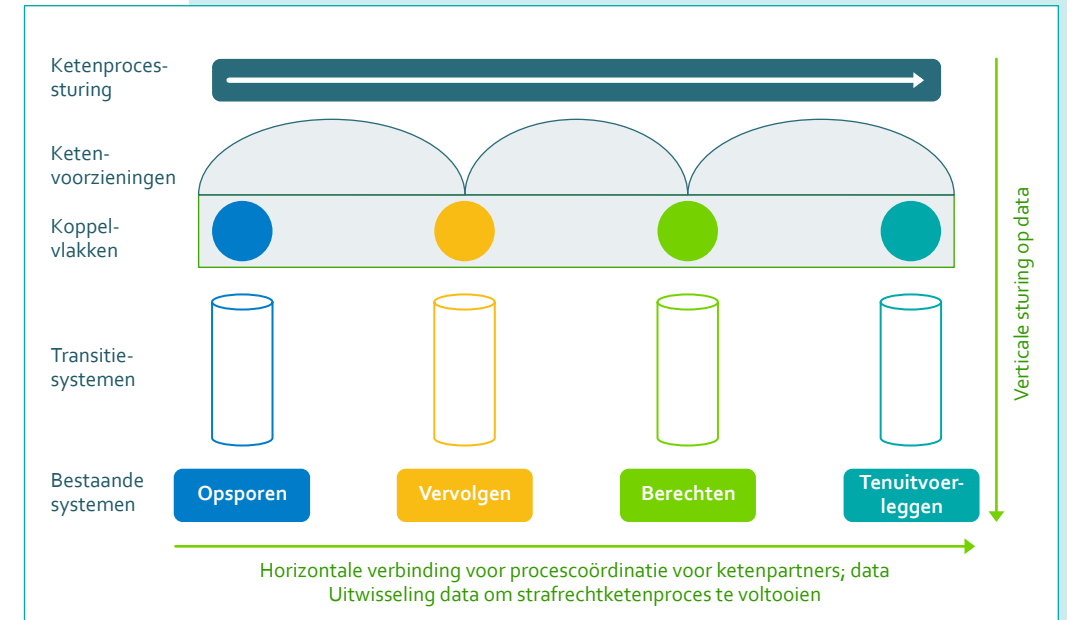
In de komende jaren zal het huidige wetboek worden aangepast. Als gevolg van deze aanpassingen vinden juist wel verschuivingen tussen rollen en verantwoordelijkheden plaats.

3. Bij herontwerp van processen is het Wetboek van Strafvordering leidend waar het gaat om rollen en verantwoordelijkheden.
4. De wettelijke kaders voor gegevensuitwisseling zijn van toepassing. Die kaders hebben betrekking op:
  - Doelbinding (wat is de wettelijke basis voor de gegevensuitwisseling);
  - Proportionaliteit (wat is de minimale omvang van de uit te wisselen gegevensset waarmee het doel wordt bereikt);
  - Transparantie (het moet geregistreerden helder zijn welke uitwisselingen met welk doel plaatsvinden).
5. Het FAIR-principe is van toepassing op de inrichting van de digitale strafrechtketen. FAIR staat voor:
  - Findable;
  - Accessable;
  - Interoperable;
  - Reusable.

## E. Systemen en informatie

1. De ketendoelarchitectuur bestrijkt de gehele keten.
2. Elke ketenpartner is verantwoordelijk voor zijn eigen informatiehuishouding en informatievoorziening.
3. Er zijn geen zogenoemde ketenapplicaties (dat zijn applicaties die meer dan één organisatie ondersteunen in de uitvoering van het primaire proces). Daarmee is er ook geen noodzaak voor een "ketenproductiehuis" (dat ketenapplicaties ontwikkelt).
4. De ketenpartijen in de strafrechtketen zijn samen verantwoordelijk voor inhoud (functionaliteiten) en financiering van de (bestaande en nieuw te ontwikkelen) generieke voorzieningen in de keten. Deze voorzieningen ondersteunen onder andere de gegevensuitwisseling tussen de ketenpartijen. In figuur 2 is een globale schets opgenomen van de relatie tussen de informatiesystemen van de ketenpartijen en de generieke voorzieningen.
5. Uitgangspunt is verticale sturing en horizontale verbinding qua berichten-uitwisseling. Het gaat in ieder geval om de volgende gemeenschappelijke voorzieningen (die nog verdere inhoudelijke uitwerking behoeven):
  - Dienstverlening naar doelgroepen middels doelgroepportalen (i.e. slachtoffer, advocaten en verkeersovertreeders (daders));
  - Infrastructuur;
  - Gegevens (semantiek en standaards, zoals referentiegegevens en het canonieke datamodel);
  - e-koppelingen;
  - e-exchange, ofwel de distributie van gegevens;
  - e-handtekening (GAAV en Provenance store);
  - e-ontsluiting, van gegevens en informatieproducten;
  - e-validatie van personen;
  - e-index, ter borging van van de "chain of evidence";
  - e-archief.

In figuur 3 is een (meer gedetailleerd) overzicht van gemeenschappelijke voorzieningen opgenomen.
6. Het beheer van deze generieke voorzieningen is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de partijen in de keten. De vorm waarin wordt nader uitgewerkt. Een ketenbureau dat dit feitelijk 'automatiseert' is een optie. Nadere aansluiting bij de rol van huidige keten registraties zoals die nu functioneren, dient dieper te worden doordacht.
7. Het (interne) innovatietempo kan per ketenpartner verschillend zijn. De politie innoveert binnen de opsporing met behulp van digitale technieken. Dergelijke innovatie is voor OM en ZM minder relevant, innovatie in hun primaire proces is gericht op het digitaal verwerken van dossiers (zaken, zittingen).



Figuur 2: De Strafrechtketenbrug  
Schematische weergave van de inrichting van de informatiehuishoudingen van de ketenpartijen in de strafrechtketen. Uitgangspunt is dat de inrichting van processen binnen een ketenpartij geen invloed heeft op de processen van de andere ketenpartijen. Dit is vertaald naar het concept van 'de Strafrechtketenbrug'.

Figuur 3: Overzicht gemeenschappelijke voorzieningen

Gemeenschappelijke of keten voorziening	Omschrijving op hoofdlijnen
Semantische interoperabiliteit	CDM, Gegevenswoordenboeken, Referentiegegevens, Code stelsels (ABB CDM)
E-Portalen	Doelgroepportalen (o.a. slachtoffer, advocatuur) (ABB-portalen)
E-exchange	Ketendistributie mechanisme, bedrijfs- en informatie knooppunten (ABB-Knooppunten + JenV Katern)
E-koppeling	Voorziening voor aanbieden van informatieproducten (berichten, api's, services) aan afnemers (ABB-Uitwisselmechanismen)
E-ontsluiting	Voorziening voor afnemen van gegevens uit de bronsystemen op gestandaardiseerde wijze (ABB-Uitwisselmechanismen)
E-handtekening	Ketenbrede validatie en traceerbaarheid (ABB-Dig. handtekening)
E-archief	Digitale archief functie (ABB-Archivering)
E-index en track & trace	Nummerstelsels en verwijzingen t.b.v. chain of evidence en/of "track & trace" (zie ook mantra / IV-visie 5 jaar) (ABB-Track & Trace)
E-compliance	Voorziening om te kunnen verantwoorden welke gegevens met welk doel aan wie zijn verstrekt. (verstrekkingsregister, logging)
E-persoon informatiemakelaar	Voorziening voor verstrekken persoonsbeeld op maat (ABB-Personen)
E-identiteit *)	Federatieve toegang voor ketenpartners en toegang voor externe personen en organisaties (JenV Project Toegang)
Infrastructuur *)	Infrastructuur is JenV -breed vraagstuk. De strafrechtketen formuleert behoeften en zal die via de kanalen als CIO-Raad, DI&I inbrengen.
Ketendata-analyse **)	Instrumentarium voor de Data-alliantie Strafrechtketen ten behoeve van ketenbrede analyses zoals de Strafrechtketenmonitor

• Ad \*): Voorzieningen als deze zijn niet strafrechtketen specifiek. De strafrechtketen stelt er wel eisen aan en zal daaraan bijdragen. Ook voor andere voorzieningen, zoals e-handtekening en e-portalen, is goed voorstelbaar dat deze (op termijn) een grotere reikwijdte hebben dan alleen de strafrechtketen  
 • Ad \*\*): Is een ketenvoorziening. Valt onder aparte governance en financiering.  
 • N.B.: Als we praten over een gezamenlijke voorziening is dat een set van afspraken en IV-voorzieningen, ingericht met mensen en middelen, dus inclusief beheer, doorontwikkeling, toezicht, governance en financiering.