

DE VERDACHTTE IN DE DIGITALE BAK

Identiteitsvaststelling
in de strafrechtsketen



Wim Borst

Boom juridisch

‘Staat u in het systeem?’ vraagt de caissière. ‘Ik sta voor uw neus, mevrouw!’ Onze *gegevens* zitten wél in heel veel systemen. Evenzo zitten de gegevens over verdachten in heel veel digitale bakken van de overheid. Hoe zorgen we dat die daar correct in komen en in blijven? Door aan het begin van een traject de identiteit één keer goed vast te stellen en die identiteit in de rest van het traject goed vast te houden.

Zo simpel als het concept is, zo ingewikkeld is de realisatie ervan. Dit boek schetst het hele stelsel: de achtergronden, de regelgeving en de praktijk. Het is een onmisbare gids voor iedereen die in de strafrechtspleging iets te maken heeft met identiteitsvaststelling.

Wim Borst studeerde rechten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en dertig jaar later informatiemanagement aan de Universiteit van Amsterdam. Hij begon zijn werkzame leven als docent strafrecht aan de Universiteit Leiden en promoveerde aldaar in 1985. Vervolgens werkte hij enige jaren als gerechtsauditeur bij het Wetenschappelijk Bureau van de Hoge Raad. Sinds 1989 is hij beleidsadviseur bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. De laatste twintig jaar richt zijn werk zich op de keteninformatisering in het strafrecht. Als beleidsadviseur heeft hij bijgedragen aan de creatie van het stelsel van identiteitsvaststelling dat in dit boek wordt beschreven.

ISBN 978-94-6290-956-4



9 789462 909564 >

Boomjuridisch

De verdachte in de bak

De verdachte in de bak

Identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen

Wim Borst

Boom juridisch
Den Haag
2021

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2021 Wim Borst | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-956-4

ISBN 978-90-8974-533-0 (e-book)

NUR 824

www.boomjuridisch.nl

Begin with the end in mind.

Stephen Covey

(The 7 Habits of Highly Effective People)

VOORWOORD

‘Door ketens te vormen denkt men de problemen op te lossen, maar men heeft onvoldoende oog voor het feit dat daardoor juist de problemen ontstaan.’ Aldus onze toenmalige Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer, op een congres in 2009.¹ Met de eerste helft van deze uitspraak ben ik het niet eens. Ketens worden niet bewust gevormd, ze ontstaan simpelweg door de manier waarop wij ons werk organiseren. Ik licht dat toe in paragraaf 1.2 van dit boekje. Met de tweede helft van de uitspraak ben ik het ten dele eens; daarover gaat de rest van dit boekje.

Dit boekje is bestemd voor allen die, in welke organisatie, vanuit welke discipline of op welk niveau ook, iets doen op het gebied van identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen. Het wil een toegankelijke uiteenzetting op hoofdlijnen bieden van het stelsel zoals dat in 2010 is geïntroduceerd. Een aantal kenmerken en eigenschappen van dat stelsel gelden vermoedelijk ook voor identiteitsmanagement in andere ketens of domeinen. In zoverre is het boekje ook voor zulke andere stelsels nuttig.

De hoofdtekst is een doorlopend geheel. Daarin belicht ik de achtergronden, de bedoelingen en de samenhangen. Het boekje is geen handleiding voor de toepassing van de wet. Daarvoor zijn er procesbeschrijvingen en werkinstructies. Wel weid ik in enkele grijze tekstblokken uit over details. De lezer die geen behoefte heeft aan die details, kan deze tekstblokken overslaan zonder de draad van het betoog kwijt te raken. Veel meer informatie op detailniveau is te vinden in de vragen en antwoorden (Q&A's) over de wet en het protocol identiteitsvaststelling, die op diverse websites, onder andere die van de Politie en van de Justitiële Informatiedienst, zijn gepubliceerd en die regelmatig worden bijgehouden.

De nieuwe regeling heeft de identiteitsvaststelling op een veel hoger plan gebracht. Zij heeft ook nieuwe vragen en problemen opgeroepen.

Problemen hebben de neiging meer aandacht te trekken dan dat wat goed gaat. Maar voor dit onderwerp geldt: het glas is halfvol, niet halfleeg. Er moet nog veel worden verbeterd, maar er is ook al veel bereikt.

Ik schets in dit boekje de wettelijke regeling zoals die nú luidt. Ons Wetboek van Strafvordering moet over een paar jaar helemaal vernieuwd zijn. Dan heeft geen artikel meer hetzelfde nummer als nu. Maar inhoudelijk verandert er met de nieuwe wetgeving bijna niets op het gebied van de identiteitsvaststelling. Alleen zal dan de biometrische identiteitsvaststelling niet alleen bij aanhouding, maar ook al bij de staandehouding geregeld zijn. Ik verwijs nog naar de huidige nummers van de wetsartikelen. Hopelijk zal er tegen de tijd dat het gemoderniseerde Wetboek in werking treedt een conversie-tabel beschikbaar zijn, waarin je kunt zien wat het nieuwe nummer van een artikel is geworden.

Dit boekje is mijn derde over strafrecht en keteninformatisering. Om het zelfstandig leesbaar te laten zijn, moet ik hier en daar iets herhalen wat ik al in een van de vorige boeken heb geschreven. Ik heb getracht dat tot het noodzakelijke minimum te beperken en hoop voor het overige op de clementie van mijn lezers.

Graag bedank ik op deze plaats degenen die de moeite hebben genomen het manuscript van commentaar te voorzien: Peter van den Bosch, Rocus Brasz, Hans Bronswijk, Fons Knopjes, Ronald Meijer en Pieter Vermeulen.

Wim Borst
Zoetermeer/Den Haag, februari 2021

Noot

- 1 Het betreft het lustrumcongres van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), dat gehouden werd op 8 oktober 2009 onder de titel '16 Miljoen BN'ers? Bescherming van Persoonsgegevens in het Digitale Tijdperk'. Het verslag van het congres is gepubliceerd in het *NJCM-Bulletin* / *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 2009, p. 929-960 (de geciteerde uitspraak staat op p. 934).

INHOUD

Afkortingen	11
1. Waarom? waartoe?	13
1.1 De FC Strafrecht	13
1.2 We hebben een <i>tool</i> ; maar hebben we ook een <i>doel</i> ?	16
1.3 Identiteit is wat de keten verbindt	18
1.4 Een <i>policy window</i> benut	24
2. Wat?	31
2.1 Wet, Besluit en Protocol: samenhang en besturing	31
2.2 Wat staat er (niet) in de wet?	34
2.3 Identificeren, verifiëren, registreren: wat is het verschil?	39
3. Hoe?	45
3.1 ‘Wie is dit?’ (identificatie)	45
3.2 ‘Is dit de juiste persoon?’ (verificatie)	51
3.3 Toekennen van een SKN (registratie)	54
3.4 Andere kostgangers van Justitie	58
4. In de digitale bak... en er ook weer uit?	67
4.1 Uitkijktoren over het ketenlandschap (de SKDB)	67
4.2 ‘Kijk en vergelijk’ (matching)	73
4.3 Sorry	78
4.4 Oude liefde...	83
5. Wat levert het op?	93
5.1 De olifant in de Kamer	93
5.2 De audit (2015) en daarna	95
5.3 Belofte maakt schuld	98
5.4 De <i>delta</i>	106
5.5 Het glas is halfvol	110

Bronnen	113
Trefwoordenregister	115

AFKORTINGEN

AICE	Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (ondergebracht bij het CJIB)
Avg	Algemene verordening gegevensbescherming
Bivv	Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden
boa	buitengewoon opsporingsambtenaar
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
BRP	Basisregistratie personen
BSN	Burgerservicenummer
BVV	Basisvoorziening vreemdelingen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ECLI	European Case Law Identifier (Europese standaard voor het uniek nummeren van rechterlijke uitspraken)
EEGG	echt, eigen, geldig en gekwalificeerd (eisen aan een identiteitsbewijs)
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
HR	Hoge Raad der Nederlanden
IV	informatievoorziening
JenV	(ministerie van) Justitie en Veiligheid
Justid	Justitiële Informatiedienst
LAI	Leidende administratieve identiteit
NJ	Nederlandse Jurisprudentie (wekelijkse uitgave van rechterlijke uitspraken sinds 1913)
Ow	Overleveringswet
PI	penitentiaire inrichting
Progis	Programma Informatievoorziening Strafrechtsketen
RNI	Register niet-ingezetenen
SKDB	strafrechtsketendatabank
SKN	strafrechtsketennummer
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering

TK	Tweede Kamer
Uw	Uitleveringswet
VIP(S)	Verwijsindex personen (strafrechtsketen)
VVI	Voorziening voor verificatie en identificatie
Wahv	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (ook: wet-Mulder)
Wets	Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties
Wid	Wet op de identificatieplicht
Wivvg	Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen
Wjsg	Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van JenV
Wots	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen
Wvggz	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
Wzd	Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten

HOOFDSTUK 1

WAAROM? WAARTOE?

1.1 De FC Strafrecht

In de tijd dat ik voetballen keek, rond 1970, was de standaardopstelling nog 4-2-4: vier aanvallers, twee middenvelders, vier verdedigers. Diezelfde opstelling zien we ook in het strafrecht.¹ De twee spitsen zijn de opsporingsinstanties: Politie, Koninklijke Marechaussee, de vier Bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) en de tienduizenden buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Zij opereren grotendeels op de helft van de tegenpartij. De links- en rechtsbuiten zijn de vele deskundigen in het strafproces, zoals het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de psychiaters en de reclasseringsambtenaren in hun rol van onderzoeker voor en adviseur van de rechter of de officier van justitie. Zij geven de voorzetten (*assists*) waaruit de midvoor moet scoren. De beide middenvelders zijn het openbaar ministerie (OM) en de Rechtspraak (ZM: zittende magistratuur). Zij bestrijken zo ongeveer het hele veld van voor tot achter, maar zijn maar met weinig. De vier verdedigers zijn de vele organisaties die de beslissingen van rechters en officieren van justitie in strafzaken in de breedste zin tenuitvoerleggen. Dus: het Centraal justitieel incassobureau (CJIB) en de Dienst justitiële inrichtingen (DJI) als centrale verdedigers, de drie Reclasseringsorganisaties (3RO), de Kinderbescherming, de Jeugdzorg en de meer dan honderd instellingen voor forensische ggz als de links- en rechtsback. Zij opereren grotendeels op de eigen helft. Maar zoals in het moderne voetbal aanvallers mee verdedigen en verdedigers mee aanvallen, zo zien we ook in het moderne strafrecht de verschillende spelers meer en meer betrokken raken op elkaars functies.



De opsporingsinstanties hebben tot taak – de naam zegt het al – ‘op te sporen’, dat wil zeggen: daders te zoeken bij delicten. Daartoe verzamelen zij informatie die de officier en de rechter in staat moet stellen de juiste beslissingen te nemen.

De officier en de rechter nemen beslissingen, maar voeren die niet zelf uit, dat moeten anderen doen. Zij spreken machtswoorden uit, die anderen verlof geven dan wel opdragen iets te gaan doen.

Hier moet ik mijzelf terstond in de rede vallen. Want natuurlijk zijn rechters niet alleen maar onderdeel van het team. Ze hebben ook – en in de beleving van velen zelfs: in de eerste plaats – de rol van scheidsrechter, arbiter. Dat is waar. Niettemin hebben wij de rechterlijke beslissing in een aantal gevallen tot noodzakelijke voorwaarde voor strafoplegging gemaakt – en daarmee de rechter tot onderdeel van het strafrechtelijk systeem c.q. het strafrechtelijk ‘productieproces’. Het ketenresultaat ‘de wetsovertreding wordt bestraft’ kan immers in die gevallen niet worden gerealiseerd zonder de rechterlijke bijdrage. Over de implicaties en over de wenselijkheid of onwenselijkheid van deze dubbelrol valt veel te zeggen, maar dat vergt een afzonderlijk boek.

De tenuitvoerleggende instanties hebben tot taak uitvoering te geven aan de sanctiebeslissing van de officier of rechter, dat wil zeggen: de dader uiteindelijk te doen voelen dat zijn gedrag wordt afgekeurd en tevens zo veel mogelijk hem te bewegen c.q. te helpen zulk gedrag voortaan achterwege te laten.

Maar wie is de keeper? Wie vindt een speler van de tegenpartij die kans heeft gezien – door met een valse identiteit iedereen op het verkeerde been te zetten – door alle linies van het elftal heen te komen, in laatste instantie tegenover zich? Dat is de Justitiële Informatiedienst (Justid). Die moet zien de ballen van identiteitsverwisseling uit het doel te houden. Hij, de keeper, is onderdeel van het team, hij staat in het veld, maar alleen in zijn eigen doel, dus optisch een beetje aan de rand. Een tegenstander kan misschien v er komen, maar om echt te scoren, dat wil in termen van het strafrecht zeggen: zijn straf te ontlopen, moet hij nog wel om de keeper heen zien te komen.

Welkom in de wereld van identiteitsvaststelling.

1.2 We hebben een *tool*; maar hebben we ook een *doel*?

Dit boekje gaat over identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen. Wat is dat: een keten?

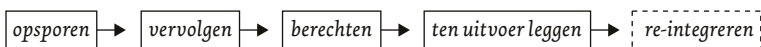
Ketens 'bestaan' niet op de manier zoals tafels en stoelen bestaan. Ze zijn niet zichtbaar, je kunt ze niet beetpakken en ze worden veelal niet bewust gecreëerd. Ze ontstaan door de manier waarop wij ons werk organiseren; ze zijn *emergent*.

Tegen strafbare feiten moet iets worden gedaan. Je moet onderzoeken wát er precies is gebeurd, hóe het is gegaan en wíe het heeft gedaan. Pas als je dat allemaal weet, kun je iemand straffen. Dat is een basis-principe van de rechtsstaat. Bovendien vinden wij dat je iemand niet zomaar mag straffen. We sluiten iemand niet op in de gevangenis voordat hij is veroordeeld. Zo hebben we dat in de Grondwet bepaald (art. 15 en 113). En een rechter veroordeelt niemand zonder dat bewezen is dat de verdachte het strafbare feit dat hem is ten laste gelegd, inderdaad heeft begaan. Zo stond het, meer dan duizend jaar voor Christus, al in de wetten van Mozes:

het is je gemeld, je hebt het gehoord:
zoek het dan goed uit
en blijkt hij wáár, vaststaand, de zaak,
gedáán werd deze gruwel bij Israël, ...

dan, pas dán, mocht de overtreder worden gestraft.² En zó, maar dan iets minder poëtisch, hebben we het ook in het Wetboek van Strafvordering van 1926 bepaald: 'Acht de rechtbank het telastegelegde feit bewezen, het te zijn een strafbaar feit en den verdachte deswege strafbaar, dan legt zij op de straf of den maatregel, op het feit gesteld' (art. 351).

Hier tekent zich vanzelf de strafrechtsketen af:



De uitvoering van die processtappen hebben wij verdeeld over een heleboel verschillende partijen:

- opsporen doen de Politie, de Koninklijke Marechaussee, de vier Bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) en tienduizenden buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die in dienst zijn bij honderden verschillende organisaties;
- vervolgen doet de officier van justitie;
- berechten was ooit voorbehouden aan de rechter, maar diens rol is in de afgelopen honderd jaar steeds verder teruggedrongen, er worden steeds meer straffen opgelegd buiten de rechter om;³
- tenuitvoerleggen doen het CJIB, DJI, de Reclassering en nog vele andere instanties;
- en bij re-integreren gaat de zaak – of liever: de persoon – over van het domein van het strafrecht c.q. JenV naar de zorg van de gemeente.

Al die partijen werken uiteindelijk aan hetzelfde eindresultaat: *de wetsovertreding wordt bestraft*. Ieder levert een unieke, onmisbare bijdrage, en geen van de partijen kan dat eindresultaat op eigen kracht realiseren, zonder een of meer van de andere partijen. Ziedaar de keten.

Al die partijen hebben hun eigen kijk op 'de zaak'.⁴ Daar is niets mis mee. Het is alleen niet het hele verhaal. De keten is meer dan de optelsom der delen: zij moet ook als één geheel functioneren. Als dat érgens voor geldt, dan is het wel voor de identiteit van degene die het lijdend voorwerp is van het ketenproces: de verdachte en veroordeelde. Het kan toch niet zo zijn dat partijen verschillend denken over de identiteit van de verdachte of veroordeelde; want over wie gaat het ketenproces dan? En wie wordt er dan uiteindelijk gestraft? Degene die de straf ondergaat zal toch degene moeten zijn die als dader is veroordeeld, anders heeft het hele proces geen zin. En de op te leggen straf of maatregel zal toch passend moeten zijn bij de persoonlijke kenmerken en omstandigheden van de dader?

Identiteitsvaststelling is dus bij uitstek een ketenaangelegenheid. Partijen zijn weliswaar allemaal zelf verantwoordelijk voor die

identiteitsvaststelling voor wat betreft hún bemoeienis met de zaak, maar dat moet wel passen in een groter geheel: de identiteit van de justitiabele moet voor iedereen in de keten eenduidig vaststaan. Dat is dan ook de reden waarom de wetgever dit onderwerp in 2010 voor heel de keten (opnieuw) heeft geregeld (zie par. 1.4). Om diezelfde reden is er toen ook een vorm van besturing op gezet die de eenduidigheid zou moeten bewaken (zie par. 2.1).

1.3 Identiteit is wat de keten verbindt

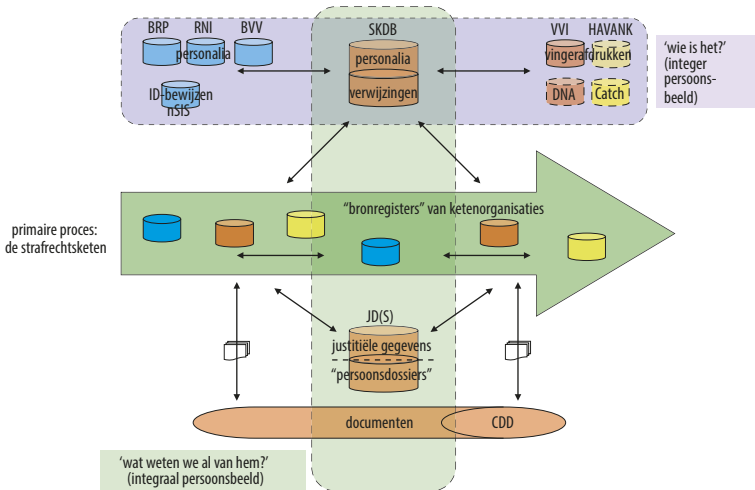
Recht raakt mensen. Strafrecht 'raakt' mensen niet in het kwadraat maar in de derde macht. Het is er *voor* mensen om hen te beschermen tegen criminaliteit. Het richt zich *tegen* mensen die zich hebben schuldig gemaakt aan strafbare feiten. En het wordt toegepast *door* mensen en is dus in zoverre feilbaar mensenwerk. Bij die toepassing zijn tienduizenden functionarissen betrokken, verspreid over honderden organisaties. Om hun werk goed te kunnen doen, moeten deze honderden organisaties en tienduizenden functionarissen met elkaar samenwerken en vooral ook: informatie uitwisselen over enkele honderdduizenden gevallen en personen (justitiabelen). Hoeveel ingewikkelder wil je het nog hebben? Wil een dergelijke informatie-uitwisseling niet op een chaos uitlopen, dan zijn heldere concepten, kaders en richtlijnen noodzakelijk voor de ordening van de informatiestromen. Datgene wat allen op het operationele vlak verbindt, is uiteindelijk: de persoon van de verdachte of veroordeelde. Iets nauwkeuriger gezegd: het is de persoon in relatie tot de te behandelen zaak. De wetsovertreding moet worden bestraft – dát is wat de keten beoogt. Je moet dus ten eerste de identiteit van de te bestraffen wetsovertreder voor heel de keten eenduidig vaststellen; dat hebben we inmiddels geregeld en daarover gaat dit boekje. En vervolgens zou je ook de identiteit van de te bestraffen wetsovertreding voor heel de keten eenduidig moeten vaststellen. Dat hebben we nog niet geregeld: elke partij definieert momenteel nog haar eigen 'zaak'. Op het moment dat ik dit schrijf, wordt er gewerkt aan het ontwikkelen van een eenduidige identificator van die 'wetsovertreding', dat wil zeggen: het incident dat aanleiding heeft gegeven tot strafrechtelijke actie, voor heel de keten, of, nauwkeuriger gezegd: voor het hele traject. (De *keten* is als het ware het spoorwegnet, het *traject* de unieke individuele rit over dat net van A naar B. Zie nader over dit onderscheid par. 2.3.)

Terug naar de identiteit. Wat is dat? Identiteit is 'de aanduiding voor een persoon (zijnde een entiteit) waarmee de persoon zich voldoende onderscheidt van anderen in een bepaalde context'.⁵ 'Identiteit' is afgeleid van het Latijnse woord 'idem', dat 'dezelfde' of 'hetzelfde' betekent. Degene die de straf ondergaat, moet *dezelfde* zijn als degene die het strafbare feit heeft begaan. Daarom moet het in alle fasen en bij alle partijen over *dezelfde* mens van vlees en bloed gaan, die als verdachte is aangemerkt of is veroordeeld. En daarom is identiteit het centrale thema in de keten dat alles en iedereen verbindt.

Die identiteit heeft twee componenten: 'wie is het?' en 'wat weten wij al van hem (of haar)?'. De eerste component – wie is het? – duiden wij aan als het *integer* persoonsbeeld, de tweede – wat weten we al van hem of haar? – als het *integraal* persoonsbeeld.

Een variant op de vraag 'wie is het?' is de vraag 'is dit hier de juiste persoon?' De eerste vraag – wie is het? – duiden wij aan als *identificatie*, de tweede – is dit hier de juiste persoon? – als *verificatie* (uitvoerder over identificatie en verificatie par. 2.3). 'Identiteit berust op een reeks van herkenningen', aldus minister Donner op 6 september 2006 in Tilburg bij de start van de pilot in de penitentiaire inrichting aldaar, die de voorloper was van het project 'Inhaalslag DJJ' (zie over dit project par. 1.4).⁶

Het integraal persoonsbeeld is intussen het belangrijkste. Dan gaat het om het delen van informatie tussen organisaties c.q. functionarissen (*need to share*). Informatie die zij nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen, ja zelfs om hun werk *überhaupt* te kunnen doen. Geen enkele partij in de keten kan haar werk doen zonder informatie van een of meer andere partijen. Dat betekent in de praktijk: jaarlijks miljoenen berichten alle kanten uit, tussen alle partijen, over al die honderdduizenden justitiabelen en hun 'zaken'. Daar móet, zoals gezegd, wat structuur in worden aangebracht. Die structuur ziet er als volgt uit:



Dat ziet er ingewikkelder uit dan het is. Centraal staat de horizontale donkergroene pijl. Die stelt het primaire proces voor: de strafrechtsceten. Dat behoeft na het voorgaande geen toelichting meer. Alle partijen in dat proces hebben hun eigen dossiers, gegevensverzamelingen en informatiesystemen (over het verschil tussen 'gegevensverzameling' en 'informatiesysteem' zie par. 4.2) en wisselen vandaaruit gegevens met elkaar uit. (Ik gebruik de termen 'gegevens' en 'data' als synoniemen.)

Twee categorieën van gegevens zijn op een metaniveau gepositioneerd. Ten eerste zijn dat de antecedenten van verdachten en veroordeelden: de 'justitiële gegevens'. Al meer dan honderd jaar hebben we daarvoor de justitiële documentatie, de JD. Ten tweede zijn dat de identificerende persoonsgegevens, die worden vastgelegd in de strafrechtscetendatabank, de SKDB. Die is wat jonger dan de JD: afhankelijk van hoe je ernaar kijkt tien of vijftwintig jaar oud (zie par. 4.1). De JD en de SKDB worden centraal bijgehouden en beheerd, dat doen de ketenpartijen niet zelf. Dat wil zeggen: zij leveren wel de informatie, maar beheren niet de gegevensverzameling, dat doet de Justitiële Informatiedienst (namens de minister).

Met *identificerende persoonsgegevens* bedoel ik die gegevens die nodig zijn om de identiteit van een persoon vast te stellen. Anders gezegd: de gegevens die nodig zijn om antwoord te geven op de vraag ‘wie is het?’ Ik duid die ook wel aan als de *personalia*. In het dagelijks spraakgebruik wordt die categorie vaak aangeduid als ‘de persoonsgegevens’ zonder meer. Bedoeld wordt dan: persoonsgegevens in tegenstelling tot zaakgegevens. Dat geeft verwarring, want ook die zaakgegevens zijn veelal ‘persoonsgegevens’ in juridische zin. ‘Persoonsgegeven’ in juridische zin is immers ‘elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon’ (art. 4, onder 1, Avg; art. 3, onder 1, Richtlijn gegevensbescherming strafrecht). In die ruime betekenis gebruik ik de term. En dus spreek ik over ‘identificerende persoonsgegevens’ (of ‘*personalia*’) als ik de engere categorie persoonsgegevens bedoel die speciaal de identiteit betreffen.

Verwarrend is vervolgens ook dat de Wet basisregistratie personen (Wet brp; opvolger van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, de Wet gba) nog een enkele maal rept van de ‘gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens’ en dan het oog heeft op het beperktere begrip *personalia*.

De SKDB bevat daarnaast verwijzingen naar de meeste bestanden in de strafrechtsketen die gegevens bevatten over verdachten en veroordeelden. Daarmee geeft de SKDB (vooral) het actuele beeld van de justitiabele, zoals de JD (vooral) het historische beeld geeft. De JD is het archief in de kelder, de SKDB de uitkijktoren over het hele ketenlandschap. De identificerende gegevens, de antecedenten én een aantal gegevens die bij ketenpartijen berusten, bijvoorbeeld over ziektes of verslavingen of vuurwapengevaarlijkheid, vormen samen alles wat iedereen in de keten moet weten over een verdachte of veroordeelde, oftewel: het integraal persoonsbeeld. In de grondplaat is dat weergegeven als de verticale lichtgroene rechthoek.

De identiteit wordt binnen de keten bepaald, maar is wel verbonden met bronnen buiten de keten. Mensen bestáán immers al als ze strafbare feiten plegen, ze hebben al een identiteit. Die is in Nederland vastgelegd in landelijk gecentraliseerde bronnen: de Basisregistratie personen (BRP), het Register niet-ingezetenen (RNI) en de Basisvoorziening vreemdelingen (BVV). De identiteit van verdachten en veroordeelden moet, voor zover mogelijk, mede op basis van die bronnen worden vastgesteld. Identiteitsbewijzen spelen daarbij een belangrijke rol en daarmee ook de gegevensverzamelingen die op die ID-bewijzen betrekking hebben, bijvoorbeeld het register van als verloren of gestolen aangemelde paspoorten. Die bronnen zijn links van de SKDB weergegeven.

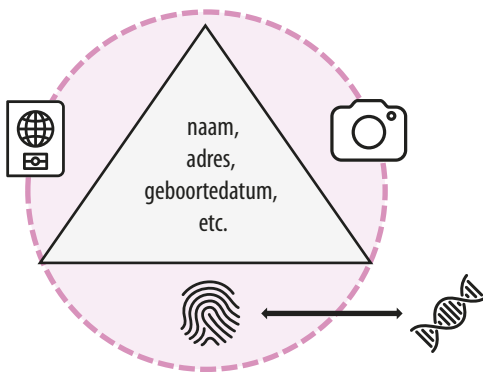
Aan de andere kant hebben we binnen het domein van Justitie en politie enkele bijzondere databanken met biometrische gegevens van verdachten en veroordeelden: foto's, vingerafdrukken en DNA. Ook die gegevens kunnen onder omstandigheden van belang zijn voor de identiteitsvaststelling (nader hierover in par. 3.1).

Samen met die twee categorieën van bronnen (aan de ene kant de landelijke databanken van ingezetenen, niet-ingezetenen en vreemdelingen, aan de andere kant de databanken met biometrische gegevens van verdachten en veroordeelden) moet de SKDB het antwoord geven op de vraag 'wie is het', oftewel: het integrale persoonsbeeld. In de grondplaat is dit weergegeven als de horizontale rode rechthoek bovenin.

Deze grondplaat visualiseert de plek van de identiteit in het ketenproces: letterlijk *alles* wat er in de keten gebeurt, 'hangt' aan de identiteit. Tegelijk visualiseert de grondplaat het enorme belang van wat er *vóór* in de keten gebeurt. Als daar de identiteit goed wordt vastgesteld (en vastgelegd), profiteert de hele keten daarvan. Wordt de identiteit aan het begin niet goed vastgesteld, dan heeft heel de keten er last van en kan het zijn dat aan het eind al het werk dat in een zaak is gestoken, voor niets blijkt te zijn: de verkeerde persoon was in beeld, de echte dader heeft zijn snor weten te drukken. Of de dader krijgt niet de juiste straf omdat zijn antecedenten niet bekend zijn.

Daarom geldt als meest fundamentele ketenprincipe het adagium van Stephen Covey, dat ik heb gekozen als motto voor dit boekje: *begin with the end in mind*. ‘The end’, dat wil zeggen: het doel; dat is voor de strafrechtsketen: de wetsovertreding wordt bestraft. Dát is het ketenresultaat, waarvoor de opsporingsambtenaar helemaal aan het begin van ieder traject een deugdelijke identificatie moet uitvoeren. En dát is ook het eindresultaat waarvoor ieder volgende schakel in de keten een deugdelijke verificatie moet uitvoeren.

Identiteit in de zin van ‘wie is het’ kan, samenvattend, worden opgevat als een set van gegevens die moeten dienen om personen – en dan ook: entiteiten in gegevensverzamelingen – uniek van elkaar te onderscheiden. Daarvoor gebruiken we in de strafrechtsketen, zoals gezegd, zowel administratieve (biografische) als biometrische gegevens, alles onderling verbonden door een uniek nummer, het strafrechtsketennummer, het SKN (waarover later meer). Identiteit c.q. het integrale persoonsbeeld ziet er dus als volgt uit:



Het SKN is in dit plaatje weergegeven als de roze cirkel, die alle gegevens met elkaar verbindt.

Het vaststellen van een identiteit staat nooit op zichzelf, het is geen doel maar een middel. In een rechtsstaat moet daar een aanleiding voor zijn, een grondslag. Die kan bestuursrechtelijk zijn of straf-

rechtelijk. Bestuursrechtelijke aanleidingen zijn bijvoorbeeld: een verkeerscontrole, het uitbrengen van een stem bij verkiezingen, het aanvragen van een vergunning, subsidie of uitkering, het vragen om toelating of verblijf door een vreemdeling. Strafrechtelijke aanleidingen zijn onder meer: een arrestatie, een verhoor, de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel. Hieruit volgt dat een vastgelegde identiteit altijd gebonden is aan een specifiek feit, gebeurtenis of incident, en in het strafrecht aan een strafbaar feit. Identiteit is nooit los verkrijgbaar. Dat is onder meer van belang voor de informatisering en voor de gegevensuitwisseling. En het leidt tot lastige vraagstukken bij het corrigeren van fouten (daarover nader in par. 4.3).

1.4 Een *policy window* benut

In 2010 is de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden helemaal opnieuw in de wet geregeld. Tot die tijd was dat eigenlijk geen punt van aandacht. Helemaal aan de voorkant was geregeld dat de opsporingsambtenaar bevoegd was de verdachte te vragen ‘naar zijn naam, voornamen en woon- of verblijfplaats’ en hem daartoe staande te houden (art. 52 Sv). En helemaal aan de achterkant was iets geregeld voor het geval dat ‘iemand die tot het ondergaan van straf is aangehouden, blijft ontkennen de veroordeelde te zijn, of indien daaromtrent niettegenstaande erkentenis twijfel blijft bestaan’. In dat geval ‘beslist het gerecht dat in eersten aanleg van het strafbaar feit heeft kennis genomen, of hij al of niet de veroordeelde is’ (art. 579 Sv).

Het eerste, het vragen naar de naam enzovoort, staat sinds 1926 in het Wetboek (dat wil zeggen: het huidige Wetboek, dat toen in werking trad) en geldt nog steeds. Het tweede, het ‘rechtsgeding tot herkenning van veroordeelden of van andere gevonniste personen’, stond al in het Wetboek van 1838, maar is op 1 januari 2020 vervallen toen de Wet USB (voluit: de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen) in werking trad. Als reden om de regeling te laten vervallen, vermeldt de memorie van toelichting dat zij nooit werd toegepast. De wetgever maakt daaruit op ‘dat de huidige wijze van identiteitsvaststelling [d.w.z.: de regeling van 2010, WB] inderdaad met voldoende zekerheid discussie over de identiteit van

veroordeelden uitsluit’⁷ Dat kunnen we aan het begin van dit boekje incasseren als een mooi compliment van de wetgever aan degenen die de wet van 2010 hebben gemaakt én aan allen die haar uitvoeren. Verderop in dit boekje zet ik nog genoeg kritische kanttekeningen zowel bij de wet zelf als bij de uitvoering daarvan.

Voor nu eerst nog terug naar de aanleiding tot de nieuwe regelgeving. Een aantal dingen kwamen samen. Zoiets heet een *policy window*.

Het Programma Informatievoorziening Strafrechtsketen, beter bekend als Progis, was begin 2005 gestart. Justitie had onderkend dat de informatievoorziening voor de strafrechtsketen beter georganiseerd moest worden en had besloten daartoe een programma in te richten. Doel van Progis was het realiseren van het integrale (strafrechtelijke) persoonsbeeld. Maar al snel kwamen we (ik heb aan de wieg van Progis gestaan en ben daar sindsdien bij betrokken geweest) erachter dat daarvoor eerst iets anders geregeld moest worden. Het heeft immers weinig zin om alle beschikbare gegevens over een justitiabele op je scherm te krijgen, als niet voldoende is gewaarborgd dat die gegevens niet alleen schijnbaar maar ook in werkelijkheid betrekking hebben op de persoon waarvan jij denkt dat ‘ie het is. Sterker nog, het is hoogst onwenselijk als dat niet zo zou zijn. Dus moest eerst de identiteitsvaststelling op orde worden gebracht. Niet als doel, maar als middel; als noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde.

De urgentie werd versterkt doordat er eind 2004 Kamervragen waren gesteld naar aanleiding van een bewering in de media ‘dat het regelmatig voorkomt dat straffen in een penitentiaire inrichting, veelal tegen betaling, worden uitgezeten door een ander dan de tot straf veroordeelde’. De minister antwoordde dat dat voor zover bekend in 2004 twee keer was voorgekomen en dat er enkele maatregelen waren of zouden worden getroffen om de identiteitsvaststelling in de penitentiaire inrichtingen te verbeteren: personeel opleiden om de echtheid van identiteitsbewijzen beter te kunnen controleren en eventueel software in gebruik nemen met datzelfde doel, en vingerafdrukken digitaal gaan nemen.⁸

Als klap op de vuurpijl verscheen in november 2006 een themanummer van het tijdschrift *Justitiële Verkenningen*⁹ over identiteitsfraude. Gerenommeerde wetenschappers, zoals Corien Prins en Nicole van der Meulen van de Universiteit Tilburg, zetten daarin uiteen dat identiteitsfraude de criminaliteit van de toekomst is en dat dat het gevolg is van de manier waarop wij onze samenleving inrichten. Maar waar de Tweede Kamer vooral op aansloeg, was een alarmerend artikel van Grijpink in datzelfde themanummer over frauduleuze identiteitsverwisselingen in Nederlandse gevangenissen. De Kamer vroeg daarover opheldering aan de minister van Justitie. In zijn brief van 6 december 2006 zette de minister uiteen welke maatregelen hij ging nemen. Dat waren, niet geheel toevallig, precies de acties die in het kader van Progis al in gang waren gezet.¹⁰

Die brief van december 2006 kort samengevat: er werd sinds de zomer van 2006 gewerkt aan nieuwe wetgeving voor heel de keten, en binnen DJI werd een inhaalslag voorbereid om alsnog eenmalig foto's en vingerafdrukken van alle gedetineerden te nemen; dat laatste was namelijk wel voorgeschreven, maar sinds enige tijd niet meer consequent overal gedaan. Ook werd, parallel aan de voorbereiding van de wet, de implementatie daarvan alvast voorbereid, want dat zou een omvangrijke operatie worden. De basis voor beide (wet en implementatie) was gelegd in een Protocol dat eerder dat jaar ketenbreed was vastgesteld en dat de ideeën verwoordde volgens welke de identiteit van verdachten en veroordeelden zou moeten worden vastgesteld.

De rest is geschiedenis. In het Beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV (juni 2007), het kabinet dat de schoolboeken in het voortgezet onderwijs gratis maakte, werd opgenomen dat in 2010 een nieuw identificatiesysteem in gebruik zou worden genomen.¹¹ De Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Wivvg) verscheen in het *Staatsblad* van 18 juli 2009, nr. 317. Het wetsvoorstel was op 2 december 2008 met één stem tegen (en geen onthoudingen) door de Tweede Kamer aangenomen en op 6 juli 2009 zonder stemming in de Eerste Kamer.

Op 25 mei 2009, daags voor de geplande plenaire behandeling, ontving de Eerste Kamer een brief van GGZ Nederland, de vereniging van instellingen die geestelijke gezondheidszorg aanbieden, waarin zij de Kamer vroeg een motie in te dienen om op het punt van de verificatie met vingerafdrukken een uitzondering te maken voor de zogenaamde zelfmelders. (De Eerste Kamer kan een wetsvoorstel niet amenderen, maar kan wel moties indienen.) Zelfmelders zijn verdachten of veroordeelden die niet in detentie zitten, maar zich op basis van een oproep die zij hebben ontvangen, zelf melden bij een PI (om een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel uit te zitten) of een inrichting voor forensische GGZ voor een intramurale of ambulante behandeling die zij moeten ondergaan krachtens een strafrechtelijke beslissing van een officier van justitie of een rechter. Na de schriftelijke beantwoording van de vraag door de minister en een kort plenair debat nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel alsnog aan, zonder dat de door GGZ Nederland gevraagde motie werd ingediend.

In diezelfde tijd rees er ook maatschappelijk verzet tegen de opnemng van vingerafdrukken in identiteitskaarten en tegen de opslag van vingerafdrukken in de te vormen centrale, online raadpleegbare reisdocumentenadministratie (de 'ORRA'), waartoe het kabinet in 2005 had besloten. Dat verzet werd ten slotte zo sterk, dat de artikelen 4a en 4b van de Paspoortwet, waarin de ORRA is geregeld, tot op heden niet in werking zijn getreden, dat de opname van vingerafdrukken in ID-kaarten is beëindigd¹² en dat Roel Bekker van de minister van BZK opdracht kreeg te onderzoeken hoe de besluitvorming over de invoering van digitale biometrische kenmerken in Nederlandse reisdocumenten was verlopen. Het op dat moment opkomende verzet heeft echter geen merkbare invloed gehad op de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Wivvg. Het wetsvoorstel werd door de Tweede Kamer aangenomen met 149 stemmen voor en 1 tegen, in de Eerste Kamer zelfs zonder stemming.

Intussen komen de genoemde elementen wel weer terug in nieuwe plannen en regels. Ingevolge EU Verordening 2019/1157 moeten er vanaf 2 augustus 2021 weer vingerafdrukken in identiteitskaarten worden opgenomen.

De inwerkingtreding van de nieuwe wet moest wachten tot 1 oktober 2010, omdat de voorbereiding van de implementatie niet eerder gereed was. En toen de eerste vingerafdrukken werden aangeboden aan het toen net vernieuwde HAVANK (inmiddels wordt het wederom vernieuwd), de vingerafdrukkenverzameling van de Nederlandse Politie, bleek het systeem ze niet te kunnen verwerken. In drie maanden tijd werd een AFIS (*automated fingerprint identification system*) gerealiseerd, in beheer bij Justid en bekend onder de naam VVI (Voorziening voor verificatie en identificatie), dat sinds 1 januari 2011 werkt. Na die datum is HAVANK gerepareerd en draait ook dat volop mee in de hele systematiek. Daarmee kan de VVI worden gezien als een ‘voorportaal’ van het veel grotere en zwaardere HAVANK, dat ten behoeve van de opsporing immers meer informatie en functionaliteit bevat dan voor verificatie nodig is (zie voor de begrippen verifiëren en verificatie par. 2.3 en 3.2).

Noten

- 1 De metafoor van het elftal is in relatie tot de rechtshandhaving geïntroduceerd door Hans Boutellier.
- 2 De Bijbel: Deuteronomium 17 vers 4. Ik citeer hier de vertaling van Pieter Oussoren, dat is de zgn. Naardense Bijbel. Het vraagstuk van de datering van deze aan Mozes toegeschreven tekst laat ik hier rusten.
- 3 Zie voor een toelichting: *Jegens en Wegens*, par. 2.3.1.
- 4 Voor de spraakverwarring rond het begrip ‘zaak’ verwijs ik naar *De verdachte in de ketens*, par. 4.2 (*Het begrip ‘zaak’: onmisbare stoorzender in de keten*) en par. 4.5 (*‘De’ zaak bestaat niet (in ketenperspectief), ‘het’ dossier evenmin*).
- 5 Clemens H.J. Willemsen (2019), *Identiteitsvaststelling van verdachten en illegale vreemdelingen door opsporingsdiensten: Een toetsingskader voor de kwaliteit van het product, het proces en de organisatie*. Vianen: Global Academic Press, p. 91.
- 6 *Nieuwsbrief Progis* oktober 2006/nummer 7.
- 7 *Kamerstukken II*, 2014/15, 34086, nr. 3, p. 10.

- 8 Vragen van de leden Griffith (VVD) en Straub (PvdA) aan de minister van Justitie over de praktijk van persoonsverwisseling bij zelfmelders, beantwoord op 5 januari 2005; *Handelingen II*, 2004/05, Aanhangsel nr. 691.
- 9 *Justitiële Verkenningen* is een uitgave van het WODC, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van JenV.
- 10 Brief van de minister van Justitie, mede namens de minister van BZK, van 6 december 2006, *Kamerstukken II*, 2006/07, 30800 VI en 29271, nr. 23.
- 11 *Samen werken, samen leven*. Beleidsprogramma kabinet-Balkenende IV 2007-2011, p. 36. In het kader van het Coalitieakkoord (2007) was een bedrag van € 95 miljoen gereserveerd voor het totale programma identiteitsvaststelling, inclusief de kosten voor de invoering van de wet en voor de vervanging van HAVANK (*Kamerstukken II*, 2007/08, 31436, nr. 3, p. 61).
- 12 Brief van de minister van BZK van 19 mei 2011, *Kamerstukken II*, 2010/11, 25764, nr. 48.

HOOFDSTUK 2

WAT?

2.1 Wet, Besluit en Protocol: samenhang en besturing

In het Protocol (zie par. 1.4) was als uitgangspunt genomen dat de identiteit van verdachten die worden aangehouden op verdenking van een misdrijf waarvoor volgens artikel 67, eerste lid, Sv voorlopige hechtenis mogelijk is, in de wandeling aangeduid als ‘een VH-feit’, zou moeten worden vastgesteld met een of meer foto’s, tien vingerafdrukken en een kopie van het identiteitsbewijs. Dat was dus de wens van de gezamenlijke ketenpartijen – en in ieder geval van de Politie en de Koninklijke Marechaussee. Het nemen en vastleggen van zulke biometrische kenmerken is een inbreuk op het grondrecht van onaantastbaarheid van het lichaam en op het grondrecht van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 11 resp. 10 Grondwet; art. 8 EVRM) en moet dus in de wet worden geregeld. Nauwkeuriger gezegd: de verplichtingen en/of bevoegdheden moeten in de wet worden omschreven. Dat werd de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Wivvg).

De wet moet bepalen *wat* er mag of moet, *wie* dat mogen of moeten doen, en *onder welke voorwaarden* dat mag of moet. Het *hoe* en verdere details kunnen in ‘lagere’ regelgeving worden opgenomen. In dit geval zijn dat het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden (het Bivv) en het Protocol identiteitsvaststelling (strafrechtsheten). De wet regelt bijvoorbeeld *dat* er foto’s en vingerafdrukken mogen (en zelfs moeten) worden genomen, dat dat alleen mag – en dan ook móet – bij verdachten die zijn aangehouden voor een VH-feit en dat dat alleen mag worden gedaan door ‘de ambtenaren, bedoeld in artikel 141’, dat wil zeggen: opsporingsambtenaren met algemene opsporingsbevoegdheid (art. 55c Sv; ik ga hier voorbij aan enkele nuances in de regeling). De wet zegt niet hoeveel vingerafdrukken er mogen of moeten worden genomen en ook niet of die plat of gerold

moeten zijn en of ze met inkt en papier dan wel digitaal moeten worden genomen. Dat is geregeld op lager niveau, in dit geval: in het Protocol. Evenzo zegt de wet *dat* er een strafrechtsketendatabank (SKDB) is die het strafrechtsketennummer (SKN) bevat en ‘de andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden’ (art. 27b, vierde lid, Sv), maar zij benoemt niet in detail welke die ‘andere gegevens’ zijn die daarin moeten worden opgenomen. Dat laatste is geregeld in een algemene maatregel van bestuur (amvb): het Bivv.

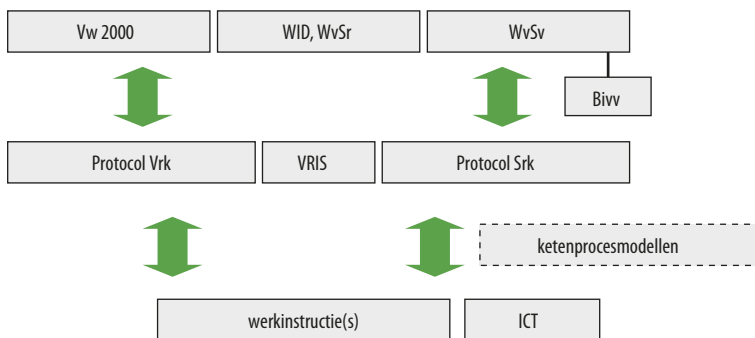
De wijze waarop de vingerafdrukken worden genomen, is, zoals gezegd, vastgesteld in het Protocol. Dat heeft de status van een afspraak tussen de betrokken partijen; dat zijn alle instanties die op een of andere manier uitvoering (moeten) geven aan de wettelijke regels over identiteitsvaststelling. Een wet wordt vastgesteld door de minister met instemming van het Parlement, een amvb heeft geen instemming van het Parlement. Een wet wordt niet zo snel aangepast, een amvb gemakkelijker; en een protocol is een levend instrument, dat voortdurend actueel gehouden en dus met enige regelmaat aangepast moet worden.

Het Protocol is van de genoemde drie regelingen het meest concreet. Maar ook dat moest verder worden geconcretiseerd via ketenprocesmodellen, die tot in detail het proces beschrijven van de identiteitsvaststelling. Dat betreft nog steeds het ketenniveau. Per uitvoerende organisatie ten slotte zijn er werkinstructies gemaakt op basis van de ketenprocesmodellen, het Protocol, het Bivv en de wet. Op diezelfde basis is ook de ICT ontworpen.

Niet alleen in het strafrecht worden identiteiten biometrisch vastgesteld, dat gebeurt ook in de migratieketen (vreemdelingenketen). Daar is dit geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 en in het Protocol identificatie en labeling (het PIL). Sommige vreemdelingen zijn ook verdachte, of omgekeerd: sommige verdachten zijn vreemdeling. Voor die categorie is een apart protocol gemaakt, het VRIS-protocol (VRIS staat voor: Vreemdelingen in de strafrechtsketen). En *last but not least*: we hebben een algemene Wet op de identificatieplicht (Wid)

en een Wetboek van Strafrecht (Sr). In dat Wetboek zijn strafbepalingen opgenomen over onder meer fraude met identiteitsdocumenten en het niet meewerken aan de verplichting om desgevraagd een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden (art. 231, 231a, 231b en 447e). De Wid en het Wetboek van Strafrecht gelden voor allen die zich in ons land bevinden – ook voor verdachten, veroordeelden en vreemdelingen (de Wid alleen niet voor kinderen onder de veertien jaar).

Het volgende plaatje geeft de samenhang in de regelgeving weer:



Met deze uitwendige schets van de regelgeving is tevens de besturing gegeven. Wetten en amvb's worden beheerd door de minister, werkinstructies door de organisaties waarvoor ze gelden en die ze zelf hebben opgesteld, en ICT door de beheerders van de systemen. Op de tussenlaag, de protocollen en ketenprocesmodellen, is het beheer ingewikkelder. Dat zijn afspraken tussen de betrokken partijen en die moeten dus ook gezamenlijk worden beheerd. Het Protocol identiteitsvaststelling (strafrechtsketen) vermeldt dat het is vastgesteld door de Coördinatiegroep Informatievoorziening Strafrechtsketen (CIS) en dat het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van JenV zorg draagt voor het beheer ervan. De CIS bestond uit vertegenwoordigers van een groot aantal ketenorganisaties, maar is in 2017 opgeheven.¹ Op het moment dat ik dit schrijf wordt er nog gewerkt aan een oplossing voor het daardoor ontstane hiaat in de besturing.

Van de uitwendige schets van de wet nu naar de inhoud.

2.2 Wat staat er (niet) in de wet?

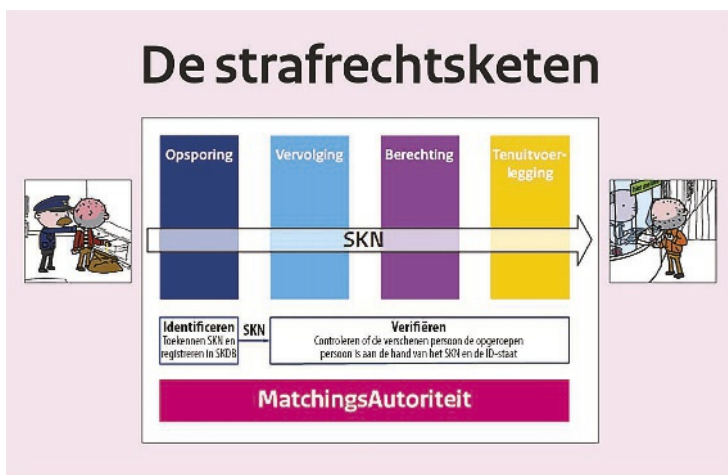
Alle wetten die in Nederland van kracht zijn, zijn te vinden op www.wetten.nl. Maar niet de Wivvg. Waarom niet? Dat komt doordat de Wivvg een wet is die alleen maar een aantal andere wetten wijzigt, om precies te zijn elf wetten. Dus op het ondeelbare ogenblik dat de Wivvg in werking trad, op 1 oktober 2010 te middernacht, werden (of: waren? – dat is een filosofische vraag) elf bestaande wetten gewijzigd. En daarmee was de Wivvg ook meteen uitgewerkt.

Deze opzet brengt mee dat je niet in de Wivvg de hele procedure van identiteitsvaststelling kunt lezen; die procedure is verspreid over de elf wetten die zijn gewijzigd. En dat niet alleen, ook binnen het Wetboek van Strafvordering is de Wivvg verwerkt als een soort fragmentatiebom: er zijn niet minder dan 27 artikelen gewijzigd dan wel ingevoegd en in het Wetboek van Strafrecht nog eens 17. Om te zien hoe de identiteitsvaststelling in het strafrecht is geregeld, moet je dus die 44 artikelen in de beide wetboeken nalopen plus nog negen andere wetten. Dat is onhandig. Je zou dat kunnen ondervangen door alles over de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in één aparte wet te regelen. Maar dan zou je naast de elf al bestaande wetten nog weer een twaalfde hebben gekregen. Dat is ook niet handig, want er zijn nog veel meer onderwerpen te bedenken die je allemaal in aparte wetten zou kunnen regelen en dan wordt de wetgeving als geheel er ook niet overzichtelijker op. Het gevolg van de gekozen wetssystematiek is dus dat je niet een goed beeld kunt krijgen van het stelsel van identiteitsvaststelling door de Wivvg te lezen. Een betere gids is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Daarin wordt het hele stelsel uitvoerig uit de doeken gedaan. Ik zal daar in dit boekje regelmatig naar verwijzen, maar ook zonder expliciete verwijzing zal ik veel uit de memorie van toelichting putten. De memorie is op internet te vinden, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31436-3-h1.pdf>.

Over welk elftal wetten gaat het nu?

Ten eerste het Wetboek van Strafvordering. Dat is ketengewijs opgezet. Het Wetboek begint bij de opsporing, dan komt de vervolging,

daarna de berechting en ten slotte de tenuitvoerlegging. De identiteit is van belang in alle fasen. Degene die is verdacht, moet uiteraard ook worden berecht, want zijn schuld of onschuld moet worden vastgesteld en in geval van schuld moet de straf worden bepaald. Die straf moet worden ten uitvoer gelegd en dat moet natuurlijk degene (be)treffen die is veroordeeld. De identiteit (c.q. de identiteitsvaststelling) loopt dus als een rode draad door heel de keten heen. Of als een satéprikker, die alle schakels van de strafrechtsketen verbindt:



Voor al deze fasen bevat het Wetboek van Strafvordering regels over de identiteitsvaststelling. Daarmee vormt het Wetboek van Strafvordering de voorhoede van dit elftal wetten (wel te onderscheiden van het elftal van de FC Strafrecht van par. 1.1).

Voor een deel van de verdachten en/of veroordeelden brengt de tenuitvoerlegging vrijheidsbeneming mee. De rechtspositie van strafrechtelijk gedetineerden is geregeld in drie aparte wetten: de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen. Identiteitsvaststelling wordt gezien als een aspect van de rechtspositie van de betrokkene en is daarom in deze drie wetten geregeld. Tot 1 januari 2020 hoorde de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische zieken-

huizen (de Wet bopz) ook nog in deze opsomming thuis. Op die datum is zij echter vervangen door (onder meer) de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd). De regels over identiteitsvaststelling die oorspronkelijk (sinds 2010) in de Wet bopz stonden, zijn overgenomen in de Wvggz en de Wzd. Deze wetten, die ik iets uitvoeriger bespreek in paragraaf 3.4, vormen het middenveld van het elftal.

Voor het internationaal rechtshulpverkeer hebben we de Uitleveringswet (UW), de Overleveringswet (Ow), de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots) en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets), waarin de positie van de opgeëiste persoon – dat is de tegenvoeter van de verdachte of veroordeelde in het strafproces – is beschreven. (De Wets dateert overigens van 2012 en maakte daarom nog geen deel uit van het elftal van de Wivvg.) Zie daarover eveneens paragraaf 3.4. Verder zijn in de Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) de bewaartermijnen opnieuw geregeld.

Onder ‘justitiële gegevens’ verstaat de wet: ‘bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering, die in een gegevensbestand zijn of worden verwerkt’ (art. 1, onder a, Wjsg). Artikel 2, eerste lid, zegt vervolgens: ‘Onze Minister verwerkt in de justitiële documentatie justitiële gegevens ten behoeve van een goede strafrechtspleging.’ Dus het begrip ‘justitiële gegevens’ valt samen met het begrip ‘justitiële documentatie’. De bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg).

Onder ‘strafvorderlijke gegevens’ verstaat de wet: ‘persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het openbaar ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg in een gegevensbestand verwerkt’ (art. 1, onder b, Wjsg).

Dat omvat dus alles wat het openbaar ministerie in huis heeft aan data, documenten en dossiers, zowel papier als digitaal.

En in de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden is geregeld dat bij het nemen van celmateriaal voor DNA-onderzoek altijd ook de identiteit van de veroordeelde wordt geverifieerd met vingerafdrukken (zoals dat in het Wetboek van Strafvordering is voorgeschreven voor het nemen van celmateriaal van verdachten). Daarmee hebben we de achterhoede gehad. (Op de bewaartermijnen kom ik terug in par. 4.4.)

In het Wetboek van Strafrecht, ten slotte, is onder meer het meewerken aan de identiteitsvaststelling ter verificatie opgenomen als algemene voorwaarde bij voorwaardelijke veroordeling, voorwaardelijke invrijheidstelling en dergelijke, en is een nieuwe strafbaarstelling (art. 447e) ingevoerd ter zake van het niet voldoen aan de verplichting een identiteitsbewijs aan te bieden of mee te werken aan het nemen van vingerafdrukken in de gevallen waarin die medewerking bij wet verplicht is gesteld. Die strafbaarstelling is in deze opstelling van wetten de keeper.

Wat houdt nu de hele in de wet neergelegde systematiek van identiteitsvaststelling in?

De systematiek is gebaseerd op de ketengedachte. In ketens geldt de 'wet' *problems and errors have a tendency to travel downstream*.² Oftewel: hoe beter je de informatie-uitwisseling in een keten hebt geregeld, des te beter zullen ook ingeslopen fouten worden doorgegeven van de ene schakel naar de volgende. In zoverre heeft Brenninkmeijer gelijk (zie het voorwoord). Speciaal voor de strafrechtsketen geldt bovendien dat het subject, de verdachte of veroordeelde, in beginsel geen belang heeft bij medewerking – integendeel. Want als het hem lukt om aan het begin van de rit een valse identiteit op te geven, wordt die valse identiteit in beginsel keurig doorgegeven van de ene schakel aan de volgende en belandt aan het eind van de rit de acceptgiro om de geldboete te betalen of de oproep om zich te melden bij de gevangenis bij iemand anders in de – al dan niet digitale – brievenbus. Dus is het

zaak de identiteit zo vroeg mogelijk in het ketenproces gedegen vast te stellen (= *identificatie*) en vervolgens door heel het ketenproces heen vast te houden en te bewaken (= *verificatie*). Je zou dit een strategie van *forward defence* kunnen noemen.

En in de tweede plaats: we weten allemaal dat het aanzienlijk eenvoudiger is met papier te frauderen dan met je eigen lichaamskenmerken. Identiteitsbewijzen (paspoorten, rijbewijzen, identiteitskaarten) worden technisch steeds geavanceerder, maar dat geldt ook voor de mogelijkheden om ze te vervalsen, bijvoorbeeld via *photoshopping*. Maar je iris, het patroon van de bloedvaten op de rug of in de palm van de hand, je stem of je vingerafdrukken vervalsen, is veel moeilijker. Dus geeft biometrie, dat wil zeggen: langs geautomatiseerde weg iemands identiteit vaststellen aan de hand van zijn gedrag of zijn lichaamskenmerken,³ veel meer zekerheid. En omdat vingerafdrukken al honderd jaar in gebruik zijn bij de opsporing en de daarvoor benodigde techniek redelijk eenvoudig toepasbaar is, viel de keuze op vingerafdrukken (naast foto's) als vorm van biometrie voor het vaststellen en vastleggen van de identiteit van verdachten en veroordeelden.⁴ Diezelfde keuze was trouwens een paar jaar eerder al gemaakt in de vreemdelingenketen.

De hele set van identificerende gegevens wordt opgehangen aan een nieuw identificerend nummer, het strafrechtsketennummer (SKN), dat alleen binnen de keten mag worden gebruikt, maar daar dan ook móet worden gebruikt. De gedachte achter zo'n nummer is dat je alleen via nummers entiteiten in een gegevensverzameling uniek kunt identificeren. Dit nummer neemt in de systematiek van de Wivvg zo'n centrale plaats in, dat de wet om die reden soms wordt aangeduid als 'de SKN-wet'. Het SKN wordt aan een verdachte toegekend op het moment dat hij wordt geregistreerd in de strafrechtsketendatabank (SKDB).

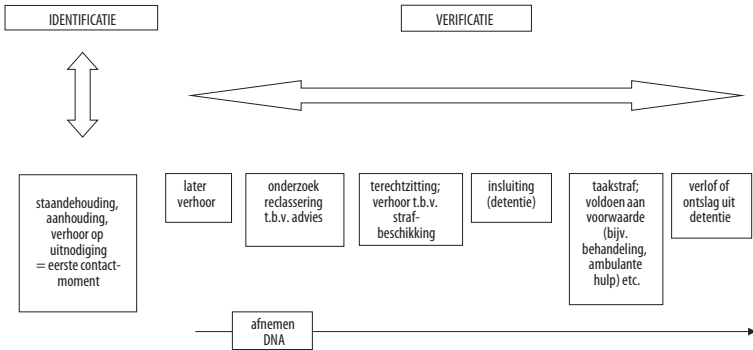
In de volgende paragrafen behandel ik de genoemde elementen een voor een.

2.3 Identificeren, verifiëren, registreren: wat is het verschil?

De wet maakt onderscheid tussen identificatie en verificatie. Dat onderscheid hangt samen met het onderscheid tussen *keten* en *traject*. De keten is het institutionele arrangement, dat wil zeggen: het abstracte geheel van doelen, processtappen en actoren. Het traject is de eenmalige gang van een subject – in dit geval: een verdachte of veroordeelde – dóór het ketenproces. Een keten kun je afbeelden zonder tijdsdimensie (net als een spoorwegnet), een traject heeft per definitie een tijdsdimensie (net als een reis per trein). Een keten (een structuur) moet je kunnen tekenen, een traject (een beweging) kun je als zodanig niet tekenen.

Naar aanleiding van een gepleegd of vermoed strafbaar feit ontstaat er een contact tussen een opsporingsambtenaar en een verdachte: iemand wordt als verdachte staande gehouden of aangehouden en dan ook meestal verhoord. Bij dat eerste contactmoment moet worden bepaald wie die verdachte is: de opsporingsambtenaar moet zijn identiteit vaststellen. Vervolgens zal dat bij elk later contactmoment wederom moeten gebeuren. Bij een gesprek met de officier van justitie, bij een verhoor door de rechter-commissaris, bij een rechtszitting, bij een reclasseringsactiviteit, bijvoorbeeld de uitvoering van een taakstraf, bij opneming in (of het verlaten van) een penitentiaire inrichting, of waar dan ook: altijd moet worden vastgesteld: *wie is het (c.q. is het de juiste persoon)*, teneinde de vraag te kunnen beantwoorden: *wat weten we al van hem?*

Het verschil is dat bij het eerste contactmoment doorgaans ('bekenden' van Justitie daargelaten: ongeveer de helft van alle verdachten is recidivist, de helft *first offender*) nog niet bekend is wie de verdachte is, terwijl bij alle latere contactmomenten al vooraf bekend is dat die en die persoon hier en nu als verdachte of veroordeelde moet verschijnen voor een onderzoek, een verhoor, het opstellen van een rapportage, het bijwonen van een zitting, het uitvoeren van een taakstraf, het uitzitten van detentie, een ambulante of residentiële behandeling in een forensische GGZ-instelling, of wat dan ook. Het eerste noemen we *identificeren*, het tweede *verifiëren*.⁵ Het volgende plaatje brengt dat in beeld:



Informatiekundig valt het verschil tussen identificeren en verifiëren samen met het verschil tussen een 1:n- en een 1:1-zoeking. Het eenvoudigst is dat te illustreren aan de hand van de vingerafdrukken. Bij de *identificatie* worden de van de verdachte genomen vingerafdrukken (niet: de ‘afgenomen’ vingerafdrukken, want bij vingerafdrukken wordt niets van iemand afgenomen en bij foto’s ook niet, anders dan bij DNA, waar fysiek een beetje lichaamsmateriaal wordt afgenomen voor onderzoek) vergeleken met alle vingerafdrukken in het bestand om te zien of de betrokkene al in het bestand bekend is. Zo ja, dan worden de nieuwe gegevens toegevoegd aan de reeds aanwezige gegevens. Zo nee, dan wordt een nieuwe entiteit (in dit geval: een nieuwe identiteit) aangemaakt in het bestand. Dat laatste noemen we *registreren*. Bij die registratie krijgt de betrokkene een SKN. Bij de *verificatie* is tevoren al bekend wie op dat moment daar moet zijn. De verdachte of veroordeelde is al bekend onder een SKN. Dus kan worden volstaan met het vergelijken van de vingerafdrukken van degene die daar op dat moment verschijnt met de vingerafdrukken van degene die daar volgens het afsprakenboek zou moeten verschijnen: dus een-op-een. Dat kan geheel geautomatiseerd verlopen. De uitkomst is in beginsel een simpel ‘ja-of-nee’ (*hit/no-hit*) met op het scherm een groen vinkje of een rood kruisje. Bij een rood kruisje zal de behandelend functionaris moeten handelen naar bevind van zaken. Er is dan in ieder geval iets loos en de zaak loopt niet glad verder.

Identificatie gebeurt dus eenmalig aan het begin van ieder nieuw traject. Praktisch betekent dat: bij elke staandehouding of aanhouding voor weer een nieuw strafbaar feit, waarmee een nieuw traject start. Identificeren geschiedt dus meestal door opsporingsambtenaren. Maar het is niet exclusief aan hen voorbehouden. Iemand kan in principe bij verstek worden veroordeeld zonder ooit een keer hier te lande te zijn verhoord. Stel dat zo iemand zich op een goed moment meldt bij een penitentiaire inrichting (PI) om zijn straf uit te zitten, dan zal hij ter plekke alsnog moeten worden geïdentificeerd. Verifiëren gebeurt bij herhaling in de loop van een traject. Registratie staat los van het traject en geldt voor de keten als zodanig. Dat wil zeggen: iemands identiteitsgegevens worden, na eenmaal te zijn geregistreerd, een bepaalde tijd bewaard (zie over de bewaartermijnen par. 4.4) en iedere keer als iemand weer in de strafrechtsketen opduikt, dus bij ieder nieuw traject, hergebruikt (zo lang ze er nog zijn).

Registratie houdt in ieder geval altijd in: toekennen van een SKN (art. 27b, eerste lid, Sv). Identificatie kan leiden tot registratie, namelijk als de betrokkene nog niet bekend is in het bestand. Verificatie kan per definitie niet leiden tot een registratie. Want mocht bij een verificatie de betrokkene nog niet bekend blijken, dan zal er eerst een identificatie moeten worden uitgevoerd. Het SKN geldt voor iemands hele criminele carrière. Dus registratie geldt voor de *keten* als zodanig, niet alleen voor een enkel traject.

De drie ‘smaken’ van identiteitsvaststelling: registreren, identificeren en verifiëren, corresponderen met de drie niveaus van strafrechtelijke bemoeienis met personen, te weten:

1. de individuele handeling of beslissing in een ‘zaak’, bijvoorbeeld een aanhouding, een verhoor, een vonnis, de tenuitvoerlegging van een straf (in informatiekundige termen is dit: de ‘transactie’, maar om verwarring met de transactie in strafrechtelijke zin te vermijden, zal ik deze term niet gebruiken);
2. de strafzaak als zodanig, dat is in ketentermen het traject; en
3. de relatie, dat is de identiteit.⁶

Vergelijk het met je relatie met de bank:

1. de individuele transactie: een overschrijving doen, aandelen kopen of verkopen, geld opnemen, een aflossing doen op je hypothecaire lening;
2. het contract: je betaalrekening, je aandelenportefeuille, je hypotheek;
3. jij als cliënt van de bank, geregistreerd onder je unieke cliëntnummer.

Welnu, *registreren* gebeurt op het niveau van de relatie (d.w.z. de relatie met de keten), *identificeren* op het niveau van het traject (de 'zaak'), *verifiëren* per contactmoment, dus op het niveau van de handeling of beslissing:

niveau	identiteitsvaststelling	identificator van het subject	identificator van het object
contactmoment: handeling, beslissing	verifiëren ('is dit de juiste persoon?')	het SKN	documentnummers
traject: de strafzaak	identificeren ('wie is dit?')	SKN + (indien aanwezig) transactienummer van identiteitsvaststelling (<i>conversation id</i>)	incidentnummers, dossiernummers, parketnummers, enz.
relatie met de keten: identiteit	registreren (= toekennen SKN)	het SKN	n.v.t.

Identificeren, verifiëren en registreren kunnen allemaal met of zonder biometrie (foto's, vingerafdrukken). Bij identificatie geldt dat in alle gevallen de identiteit wordt vastgesteld op basis van de eigen verklaring van de verdachte plus een 'echt, eigen, geldig en gekwalificeerd' (EEGG) identiteitsbewijs (art. 27a, eerste lid, en 55c, eerste lid, Sv). In aanvulling daarop is biometrie voorgeschreven in geval van (1) aanhouding of verhoor (zonder aanhouding) van een verdachte op verdenking van een VH-feit, of (2) twijfel over zijn identiteit ook als er geen sprake is van een VH-feit (art. 55c, derde resp. vierde lid, Sv).

Ook verificatie gebeurt in beginsel op basis van de eigen verklaring van de verdachte plus zijn identiteitsbewijs (art. 27a, eerste lid, Sv). Als er vingerafdrukken zijn, wordt de identiteit tevens op basis daarvan – in combinatie met het SKN, dus als 1:1-zoeking – geverifieerd (art. 27a, tweede lid, Sv).

Omdat voor registratie niet in alle gevallen biometrie vereist is, maar wel altijd een SKN wordt toegekend, zegt het al dan niet hebben van een SKN niets over de kwaliteit van de identiteitsvaststelling. Het SKN is geen waarborg voor een goede identiteitsvaststelling. Immers, in alle gevallen zal een verdachte een SKN moeten krijgen, want dat is zijn unieke aanduiding in de keten en het voertuig bij uitstek voor het uitwisselen van informatie over hem tussen ketenpartijen (art. 27b, derde lid, Sv), maar niet in alle gevallen is een waterdichte identiteitsvaststelling mogelijk (zie over registratie en het SKN nader par. 3.3).

Noten

- 1 De CIS was ingesteld bij besluit van de minister van Justitie van 13 april 2005, *Stcrt.* 2005, nr. 80, p. 9. Dit besluit is ingetrokken bij besluit van de minister van VenJ van 15 augustus 2017, *Stcrt.* 2017, nr. 48944.
- 2 Zie uitvoeriger: *Jegens en Wegens*, par. 3.2.3 (met verwijzingen naar verdere literatuur).
- 3 Uitvoerig over biometrie het eerder genoemde proefschrift van Clemens Willemsen (2019), par. 3.3. Beknopter: de eveneens door hem geschreven brochure *Biometrie, wat is het, hoe werkt het* (2008; uitgave van het ministerie van Justitie; www.researchgate.net/publication/336847515_Biometrie_wat_is_het_hoe_werkt_het) en het artikel van Arnout Ruifrok, 'Biometrie: wondermiddelen bestaan niet', *Justitiële Verkenningen* 2006, nr. 7, p. 72-84.
- 4 Zie over de keuze voor vingerafdrukken de eerder genoemde memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, par. 6.2.
- 5 Zie uitvoerig over identificeren en verifiëren het proefschrift van Willemsen, par. 2.2-2.4.
- 6 Voor uitleg hierover zie *Jegens en Wegens*, par. 5.4 en 7.2.

HOOFDSTUK 3

HOE?

3.1 ‘Wie is dit?’ (identificatie)

Identificatie is het zoeken naar een antwoord op de vraag ‘wie is het’ bij het eerste contactmoment in een traject (par. 2.3). Identificatie kent twee smaken: zonder of met biometrie.

In alle gevallen begint identificatie met het vragen naar de *personalia* (zie de opsomming in art. 27a, eerste lid, eerste volzin, Sv: ‘naam, voornamen, geboorteplaats en geboortedatum, het adres waarop hij in de Basisregistratie personen is ingeschreven en het adres van zijn feitelijke verblijfplaats’) en ‘een onderzoek van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht’ (art. 27a, eerste lid, tweede volzin, en art. 55c, eerste lid, Sv). Alleen geldt bij staandehouding (art. 52 Sv) dat voor het vragen naar een identiteitsbewijs voldaan moet zijn aan de eis van artikel 8 Politiewet dat dit ‘redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak’. In geval van staandehouding van een verdachte lijkt mij dat al snel het geval.

Een ‘identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht’ houdt in dat het document ‘echt, eigen, geldig en gekwalificeerd’ (EEGG) moet zijn. Primaair moet de functionaris die de identiteit vaststelt simpelweg goed kijken naar het document en de persoon die het aanbiedt. Als er reeds op het eerste gezicht iets niet in de haak lijkt te zijn, dan moet die functionaris het document niet teruggeven onder het motto ‘hier kan ik niks mee!’, zoals in het verleden wel schijnt te zijn gebeurd, maar nader onderzoek uitvoeren. In aanvulling op de visuele controle is het de bedoeling dat het identiteitsbewijs wordt gecontroleerd met behulp van apparatuur die ook koppelingen legt met bepaalde databanken, bijvoorbeeld voor de

detectie van vervalsingen of de herkenning van vermiste identiteitsbewijzen. Met de mobiele apparatuur waarover de politie beschikt, is dat inmiddels ook op straat mogelijk. De procedure van identiteitsvaststelling zonder biometrie is in het Protocol identiteitsvaststelling (strafrechtsketen) beschreven als procedure 1 (P1). Zij geldt gelijkelijk voor identificatie en verificatie.

Hiermee is de identificatie zónder biometrie volledig beschreven. Zij geldt voor alle soorten strafbare feiten, dat wil zeggen: zowel voor misdrijven als voor overtredingen (niet voor 'Mulder-feiten', zie par. 3.4) en zij kan – c.q. moet – worden uitgevoerd door alle soorten opsporingsambtenaren, dat wil zeggen zowel die met algemene (art. 141 Sv) als die met beperkte opsporingsbevoegdheid (de boa's, art. 142 Sv).

Ook identificatie mét biometrie begint met het vragen naar de personalia en een onderzoek van een identiteitsbewijs (art. 55c, eerste lid, Sv). De biometrie houdt in het nemen van een of meer foto's en vingerafdrukken van de verdachte (art. 55c, tweede lid, Sv). Toepassing van biometrie is gereserveerd voor:

- de aanhouding van een verdachte op verdenking van een VH-feit, of
- een verhoor (zonder aanhouding) ter zake van zo'n feit, of
- twijfel over de identiteit van een verdachte, ongeacht of de verdenking een VH-feit of enig ander strafbaar feit betreft,

en mag worden uitgevoerd door '141'ers' en 'politie-boa's'. Bij aanhouding en verhoor (art. 55c, tweede lid) moet biometrie standaard worden toegepast, in geval van twijfel over de identiteit (art. 55c, derde lid) is een beslissing van de officier of de hulpofficier van justitie vereist.

Biometrische identificatie is dus niet toegestaan bij staandehouding, ook niet op 'vrijwillige' basis. Aan een verdachte mag voordat een dwangmiddel wordt toegepast, gevraagd worden mee te werken, maar

alleen als ‘voorportaal’ voor de toepassing van een wettelijk dwangmiddel. De politie mag bijvoorbeeld voordat ze de verdachte hardhandig arresteert, hem vragen om mee te gaan naar een plaats van verhoor (art. 53 Sv). Sterker nog, dat heeft uit oogpunt van proportionaliteit en behoorlijkheid zelfs de voorkeur. Werkt de verdachte niet mee, dan volgt arrestatie, zo nodig met gepast geweld. Maar opsporingsambtenaren mogen geen toestemming vragen voor handelingen die de wet aan de dienaren der justitie niet toestaat.¹ In de zogeheten *Ambtelijke versie van het Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering* (juli 2020) wordt de bevoegdheid tot het nemen van vingerafdrukken wel toegekend bij staandehouding.

En zoals de verdachte die niet meewerkt aan een verzoek of zelfs een bevel om te stoppen en/of mee te gaan naar het bureau niet strafbaar is, zo is ook het weigeren door de verdachte om mee te werken aan het nemen van foto’s of vingerafdrukken niet strafbaar, althans artikel 447e Sr is hierop niet van toepassing. De wet geeft de opsporingsambtenaar namelijk niet een bevoegdheid om die medewerking te vorderen of te bevelen, aldus HR 17 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:612, NJ 2018, 336. Eventueel actief verzet ‘met geweld of bedreiging met geweld’ is wel strafbaar (art. 180 Sr).

De vraag is of ook artikel 184 Sr van toepassing zou kunnen zijn. Dat stelt onder meer strafbaar degene die ‘opzettelijk enige handeling, ondernomen door (...) een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten ter uitvoering van enig wettelijk voorschrift, belet, belemmert of verijdelt’. Artikel 55c Sv is een wettelijk voorschrift, dus het nemen van foto’s en/of vingerafdrukken op grond van artikel 55c Sv is een ‘handeling ter uitvoering van enig wettelijk voorschrift’. Ik zou dus menen dat lijdelijk verzet onder artikel 184 Sr valt. Of de jurisprudentie dat ook vindt, weten we op het moment dat ik dit schrijf nog niet. (Strafbaar is in ieder geval wel het niet voldoen aan de verplichting tot medewerking aan identiteitsvaststelling in het kader van *verificatie*, zie art. 447e Sr; zie par. 3.2.)

Overigens lost strafbaar stellen als zodanig het probleem van een niet-meewerkende verdachte niet op. Want de weigerachtige of misschien zelfs tegenstribbelende verdachte begaat daarmee een nieuw misdrijf, waarvoor wederom identificatie nodig is. De artikelen 180 en 184 Sr zijn geen VH-feiten,² maar te verdedigen valt dat desondanks biometrie nodig is omdat er, als gevolg van het weigeren of tegenstribbelen, twijfel bestaat over de identiteit (art. 55c, derde lid, Sv). Maar die identiteitsvaststelling was nu juist het probleem! En belangrijker nog: ook opmaken van proces-verbaal en te zijner tijd opleggen van een straf levert nog geen vingerafdrukken of foto's op en daar ging het om. Dus in geval van tegenwerking verdient toepassen van dwang – 'gepast geweld' – de voorkeur. Anders zou de weigering uiteindelijk lonen (waarmee natuurlijk niet gezegd is dat het nemen van de vingerafdrukken en de foto altijd lukt). In de informatiesamenleving zijn gegevens immers meer waard dan geld of een paar dagen of zelfs weken detentie – en dat geldt zowel vanuit het gezichtspunt van de verdachte als vanuit dat van de strafrechtelijke overheid.

Het Protocol identiteitsvaststelling (strafrechtsketen) schetst drie procedures voor de toepassing van artikel 55c:

- het nemen van tien platte vingerafdrukken en een of meer gelaatsfoto's (P₃); dit is voldoende als de verdachte al bekend blijkt in de databanken van Politie en Justitie, dat wil zeggen in HAVANK en in de SKDB (P₃);
- daarenboven nemen van tien gerolde vingerafdrukken; dit moet als er van de verdachte nog geen gerolde vingerafdrukken (ten behoeve van de opsporing, zie art. 55c, vierde lid, Sv) aanwezig zijn in HAVANK (P₄);
- nader onderzoek naar de identiteit als er geen EEGG identiteitsbewijs van de verdachte voorhanden is (P₅).

P₃ en P₄ worden uitgevoerd aan en met behulp van de identificatiezuil (de 'Progis-zuil'). Die drukt een ingevuld formulier af, de 'ID-staat', dat in het proces-verbaal (art. 152 Sv) moet worden gevoegd.

De ID-zuil is een opstelling die is ontworpen voor de vaststelling van de identiteit van personen met behulp van een document, vingerafdrukken en een foto. De opstelling omvat een documentscanner, een vingerafdrukscanner en een fotocamera die aangesloten zijn op een computer. De software op de computer maakt verbinding met primaire en ondersteunende gegevensbronnen.

De vaststelling van de identiteit start met het scannen van het identiteitsdocument. Het document wordt hiertoe op een scanner gelegd en de gegevens worden uitgelezen. Bij moderne documenten worden foto en de persoonsgegevens uitgelezen uit de 'Machine Readable Zone' (MRZ) en de chip. Tegelijkertijd stelt de opsporingsambtenaar vast of het door de verdachte aangereikte document 'echt, eigen, geldig en gekwalificeerd' is. Gegevens uit verschillende gegevensbronnen worden geraadpleegd en de verzamelde gegevens worden getoond op het scherm van de ID-zuil.

Vervolgens worden vingerafdrukken genomen van alle vingers en de duimen. De software beoordeelt de kwaliteit van de vingerafdrukken en toont de resultaten op het scherm. Vingerafdrukken die niet voldoen aan de kwaliteitscriteria worden afgekeurd en moeten opnieuw worden genomen. De vingerafdrukken worden bij afronding van de procedure aangeboden aan de VVI om vast te stellen of de persoon reeds eerder is geïdentificeerd. Parallel daaraan worden de vingerafdrukken aangeboden aan HAVANK, om vast te stellen of er indicaties zijn dat de persoon in HAVANK voorkomt onder een andere of onbekende identiteit. Wanneer de vingerafdrukken niet bekend zijn in HAVANK, worden er naast de digitale vingerafdrukken ook gerolde vingerafdrukken (voorheen op papier, tegenwoordig digitaal) genomen ten behoeve van de HAVANK-database.

Na het scannen van het document en het nemen van vingerafdrukken wordt er een gelaatsfoto gemaakt. De foto wordt getoond naast de foto die afkomstig is van het document. Omdat de foto's volgens gelijke eisen zijn gemaakt, is de

opsporingsambtenaar in staat vast te stellen of het document bij de persoon hoort waarvan zojuist een foto is gemaakt. De foto's worden vanuit de zuil gelijktijdig aangeboden aan de SKDB en aan Catch, het fotobestand van de Landelijke Eenheid van de Politie, om evenals de vingerafdrukken te kunnen worden gebruikt voor opsporingsdoeleinden (art. 55c, vierde lid, Sv). (De vingerafdrukken in HAVANK en de foto's in Catch zijn dus níet afkomstig uit de SKDB, maar komen rechtstreeks van de zuil. De vingerafdrukken in HAVANK worden standaard geraadpleegd bij een biometrische identificatie, de foto's in Catch niet.)

Tot slot worden alle verzamelde identiteitsgegevens getoond op het scherm. Dit is de laatste stap voordat de opsporingsambtenaar de gegevens opslaat en er een ID-staat aangemaakt wordt. Bij het aanmaken van een ID-staat wordt – indien de persoon niet eerder is geïdentificeerd – een SKN toegekend en via de ID-staat teruggemeld aan de opsporingsambtenaar.³

Sinds 2015 kan worden volstaan met alleen het nemen van tien platte vingerafdrukken als uit die check blijkt dat de verdachte al bekend is in de SKDB en er een foto beschikbaar is van niet ouder dan een halfjaar. Dan wordt er gesproken van een SI: succesvolle identificatie. Het nemen van foto's kan in zo'n geval achterwege blijven. Meer dan de helft van de identificaties betreft een al bekende persoon, dus een recidivist.

Over de ID-staat valt nog te melden dat er behalve die welke 'uit de zuil rolt', ook op ieder ander moment in het traject door ieder die toegang heeft tot de SKDB weer een ID-staat kan worden uitgedraaid met de actuele gegevens uit de SKDB. Die actuele ID-staat (of: Informatiestaat SKDB-persoon) heeft ook al erkenning gekregen in de rechtspraak en wel in het kader van het onderzoek of de dagvaarding geldig is betekend (HR 22 september 2020, NJ 2020, 362).

DNA-onderzoek maakt niet standaard deel uit van de identificatie, het is primair een middel tot opsporing.

3.2 ‘Is dit de juiste persoon?’ (verificatie)

Verificatie betreft de vraag ‘is degene die hier en nu verschijnt inderdaad degene die hier en nu moest (of zou) verschijnen?’ Verificatie betreft per definitie een later contactmoment in een traject. De komst van de verdachte of veroordeelde is al tevoren bekend, met naam en toenaam, én SKN. Ook verificatie kent twee smaken: zonder of met biometrie.

Verificatie *zonder* biometrie gaat net zo in z’n werk als identificatie zonder biometrie: vragen naar de personalia en onderzoek van een identiteitsbewijs; zie paragraaf 3.1. In het Protocol is dit beschreven als procedure 1 (P1).

Verificatie *met* biometrie is voorgeschreven als er al vingerafdrukken van de verdachte of veroordeelde zijn (art. 27a, tweede lid, eerste volzin, Sv). Die vingerafdrukken hoeven niet in het hetzelfde strafrechtelijke traject (= in dezelfde zaak) te zijn genomen. Omdat al tevoren bekend is welke verdachte of veroordeelde ter plaatse moet verschijnen, kan volstaan worden met 1-op-1 zoeken: komen de vingerafdrukken van de verschenen persoon overeen met die van de persoon die moest verschijnen? Dat laatste wordt bepaald aan de hand van het SKN. En voor deze 1-op-1 check zijn een of twee platte vingerafdrukken over het algemeen voldoende. In het Protocol is dit beschreven als procedure 2 (P2).

Verificatie is bij de meeste contactmomenten (ná het eerste) in het ketenproces voorgeschreven, met of zonder biometrie. Er zijn enkele uitzonderingen.

De eerste categorie uitzonderingen betreft de rechter, dat wil zeggen de rechter-commissaris en de rechter op de zitting en in de raadkamer. De rechter begint het onderzoek op zitting door de verdachte te vragen naar zijn naam, voornamen, enzovoort (art. 27a, eerste lid, eerste volzin, Sv). Dat was altijd al zo. Sinds de Wivvg is hij tevens bevoegd de identiteit van de verdachte vast te stellen aan de hand van een identiteitsbewijs

en/of vingerafdrukken (vgl. art. 27a, tweede lid, Sv) indien over zijn identiteit twijfel bestaat (art. 273, eerste lid, Sv). De rechter is daartoe *bevoegd*, dus niet *verplicht*. (Hetzelfde geldt voor de officier van justitie als die een verdachte hoort; ook die is ‘rechterlijk ambtenaar’ in de zin van art. 29c Sv.) Vanwaar die afwijking?

Rechtbanken hebben strakke zittingsroosters, die maanden vooruit vol gepland zijn. Als een complicatie op het vlak van de identiteitsvaststelling ertoe leidt dat de zaak moet worden aangehouden, leidt dat al snel tot maanden vertraging. Dat is op zichzelf al om allerlei redenen onwenselijk. Bovendien is een zitting altijd openbaar (uitzonderingen daargelaten); dat geldt voor geen enkel ander contactmoment. Voor het oog van aanwezig publiek geeft het geen pas om een eventueel tegenstribbelende verdachte te dwingen mee te werken aan de identiteitsvaststelling; je wilt op een zitting niet dat soort ‘gedoe’. Deze beide moeilijkheden kun je ondervangen door de zaak dan maar bij verstek af te doen, maar dat heeft weer allerlei andere bezwaren, met name dat de uitspraak dan in veel gevallen niet onherroepelijk wordt (zo lang het vonnis niet aan de veroordeelde in persoon is betekend) en dus niet kan worden ten uitvoer gelegd. Je zou de moeilijkheid ook kunnen ondervangen door de verificatie buiten de zittingszaal uit te voeren, maar dan is het systeem, zeker in de grotere gerechtsgebouwen, niet waterdicht te krijgen. En tot slot: mocht de ter zitting verschenen persoon niet de echte verdachte zijn, dan hoeft dat aan de voortgang van het ketenproces niet per se in de weg te staan. Veroordeelde is immers degene die in het vonnis als zodanig is genoemd.⁴ Zo lang dat maar klopt, verandert een eventuele persoonsverwisseling op de zitting daar niets aan: de tenuitvoerlegging treft alsnog de juiste persoon. Dat neemt niet weg dat zich hier in de praktijk nog wel allerlei lastige complicaties voordoen. Vergelijk paragraaf 6.5.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De tweede categorie uitzonderingen betreft de reclassering. Bezoekt de reclassering een verdachte of veroordeelde in een politiebureau of inrichting, dan is afzonderlijke verificatie niet vereist. Die is daar immers al uitgevoerd bij de insluiting. Voorts is verificatie buiten de inrichting niet noodzakelijk indien het eerste contactmoment in een politiebureau of inrichting tot stand is gekomen en de reclasseringsmedewerker die toen contact heeft gehad, de justitiabele ook nu – dat wil zeggen buiten de inrichting – weer begeleidt. Zie paragraaf 6.5.4 van de memorie van toelichting.

Voor strafrechtelijk minderjarigen – de derde categorie uitzonderingen – gelden wat betreft de *identificatie* dezelfde regels als voor meerderjarigen (behalve de identificatieplicht, die niet geldt voor kinderen tot veertien jaar). Bij *verificatie* zijn de regels voor minderjarigen iets soepeler voor zover het de Kinderbescherming aangaat. Bezoekt de Kinderbescherming een jeugdige verdachte of veroordeelde binnen een inrichting (PI, justitiële jeugdinrichting), dan is afzonderlijke verificatie niet vereist. En ook bij het gesprek in het kader van een advies aan de officier of een rechter niet, omdat daar in de regel de ouders bij aanwezig zijn. Resteert de tenuitvoerlegging van een opgelegde taakstraf; alleen daarbij is verificatie van de identiteit voorgeschreven (art. 770, tweede lid, Sr; zie ook par. 6.5.5 van de memorie van toelichting).

In de inrichtingen voor TBS en GGZ is de plicht tot verificatie beperkt tot de eerste opname van de betrokkene. In de penitentiaire inrichtingen en in de justitiële jeugdinrichtingen, niet zijnde behandelinrichtingen, is verificatie ook voorgeschreven bij alle andere in- en uitgaande bewegingen, bij bezoek en bij het verlaten van de inrichting. Zie de paragrafen 6.5.2 en 6.5.3 van de memorie van toelichting.

De uitkomst van de verificatie is in beginsel een simpel ja of nee. In geval van 'ja' kan de zaak worden voortgezet zoals gepland. In geval van 'nee' zijn er een paar mogelijkheden. Het kan zijn dat er iets mis is gegaan met de verificatie zelf, dat de verschenen persoon toch wel de juiste persoon is. Dat zal moeten worden uitgezocht. Het kan ook zijn dat het inderdaad de verkeerde persoon is. Dan is er een heel ander probleem. In ieder geval kan de zaak dan niet gewoon volgens plan doorgaan. Wat er wél moet gebeuren, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld, daar zijn geen algemene regels voor te geven. Als het gaat om een verdachte in een nog lopend onderzoek, zal in ieder geval de officier van justitie moeten worden geïnformeerd, die de regie heeft over de hele zaak vanaf de opsporing tot aan (niet: tot en met) de tenuitvoerlegging. Gaat het om de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf of maatregel, dan zal in ieder geval het AICE moeten worden geïnformeerd, dat namens de minister de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen coördineert en bewaakt.

Meewerken aan de verificatie is in de wet voorgeschreven als een verplichting van de verdachte of veroordeelde. Niet meewerken is strafbaar gesteld in artikel 447e Sr, alwaar negen van de elf door de Wivvg aangepaste wetten (zie par. 2.2) zijn genoemd. Dat geldt, zoals in de vorige paragraaf uiteengezet, niet voor de identificatie. Dit verschil berust op de gedachte dat het bij de verificatie niet meer gaat om meewerken door de verdachte aan het vergaren van bewijs tegen zichzelf, maar simpelweg om een check of we hier en nu de juiste persoon als verdachte (of veroordeelde) voor ons hebben.

3.3 Toekennen van een SKN (registratie)

Een registratie (zie par. 2.3) leidt tot het toekennen van een SKN. De wet zegt het zo: 'Onze Minister van Veiligheid en Justitie kent aan de verdachte na de vaststelling van zijn identiteit een strafrechtsketennummer toe, tenzij aan hem reeds een strafrechtsketennummer is toegekend' (art. 27b, eerste lid, eerste volzin, Sv).

'Na de vaststelling van zijn identiteit' – wat moeten we ons daarbij voorstellen? Niet zo veel. Het is min of meer vanzelfsprekend: als de identiteit is vastgesteld, dan wordt het SKN toegekend. Maar de

identiteit van een verdachte of veroordeelde wordt, als het goed is, telkens opnieuw in een traject vastgesteld; ook verificatie is een vorm van identiteitsvaststelling. Het spreekt vanzelf dat niet elke keer opnieuw een SKN wordt toegekend. Integendeel, dat willen we juist voorkómen. Volgens de ketengedachte moet elke partij in de keten gebruikmaken van dezelfde identiteitsgegevens en het SKN was nu net bedoeld om dat te stimuleren, ja, méér nog: te verankeren in het proces. Ook is de identiteit van een verdachte soms nog een tijd lang onbekend, maar moet er toch een nummer worden uitgedeeld omwille van de voortgang van de zaak. Dan kan een SKN worden toegekend aan ‘NN’. Vroeger stond NN voor *nomen nescio*: ‘de naam weet ik niet’. Sinds het Engels het Latijn heeft verdrongen als internationale wetenschappelijke voertaal, is ook deze afkorting met haar tijd meegegaan: tegenwoordig staat zij voor *no namer*. Onder omstandigheden kan de identiteit in de zin van de biografische gegevens zelfs tot het eind toe onbekend blijven. De jurisprudentie heeft geen moeite met een dagvaarding en een vonnis op basis van alleen een signalement c.q. biometrische gegevens.⁵

Niet alleen in hetzelfde traject wordt de identiteit bij herhaling vastgesteld, dat gebeurt ook zodra een nieuw traject start omdat de betrokkene weer als verdachte is opgedoken. Dan wordt hij opnieuw geïdentificeerd. Maar als hij al bekend is in de SKDB, wordt er niet opnieuw een SKN toegekend. Dat zou in strijd zijn met de hele filosofie achter het ketenummer. Het SKN is bedoeld als de kapstok waar alle identificerende gegevens betreffende een verdachte of veroordeelde aan hangen, en als de sleutel tot alle inhoudelijke data over een persoon. (Ik gebruik, zoals gezegd, de termen ‘gegevens’ en ‘data’ als synoniemen.) Die sleutel heeft het karakter van een looper: hij past op alle sloten in de keten, in die zin dat hij toegang geeft tot de gegevens over de verdachte of veroordeelde die met dat SKN wordt aangeduid, ongeacht waar of hoe die zijn opgeslagen. Het gaat hier om toegang tot de *gegevens* – dat is nog iets anders dan toegang tot de bestanden (systemen) waarin die gegevens zijn opgeslagen. Het SKN is geen toegang tot *systemen*, net zo min als tot de gebouwen waar de gegevens zijn opgeslagen. Dat is iets van een andere orde.

Volgens de bedoeling van de wetgever kan een persoon maar één SKN hebben. Dat staat niet met zoveel woorden in de wet, maar wel in de memorie van toelichting.⁶ Dat is ook een heel logische gedachte. Niettemin is de praktijk ingewikkelder. Want stel dat iemand eerst is geïdentificeerd zonder biometrie en in een latere zaak wordt geïdentificeerd met biometrie. Dan is bij die eerste gelegenheid al een SKN toegekend. Aan dat SKN hangen dus tot op dat moment alleen biografische (administratieve) gegevens. Ga je nu de biometrische gegevens aan datzelfde SKN hangen? Dat mag beslist niet. Want biometrie is een veel steviger grondslag voor identiteitsvaststelling dan alleen een setje administratieve gegevens (naam, adres, woonplaats, geboortedatum). Met biometrie valt heel moeilijk te frauderen, met administratieve gegevens veel gemakkelijker. Het is dus helemaal niet uit te sluiten dat de eerste identiteitsvaststelling onjuist was. En als dat inderdaad het geval zou zijn, dan zou je de biometrie aan die verkeerde identiteit koppelen. Dat moet zéker niet! Daarom wordt bij elke biometrische registratie een nieuw SKN toegekend. Dat is dan in de zin van de wet 'het' SKN van die persoon. De reeds bestaande gegevens, inclusief een eventueel al eerder toegekend SKN, worden daaronder gehangen, maar dat is dan een 'zachte' koppeling, altijd met onzekerheid omgeven; alleen de koppeling tussen SKN en biometrie is 'hard'.

Precies hier ligt het grote verschil tussen het SKN en het BSN. Het BSN wordt bij geboorte toegekend op basis van een aangifte door de moeder of de vader van het kind (art. 1:19e Burgerlijk Wetboek). Biometrisch bewijs komt daar niet aan te pas, het is een papieren exercitie. Biometrie komt pas in beeld als iemand een identiteitsbewijs (paspoort) aanvraagt. De vingerafdrukken worden dan – vooralsnog alleen in het document: er is geen databank van vingerafdrukken – toegevoegd aan de reeds bestaande administratieve identiteit. Misschien kan dat niet anders, maar uit oogpunt van identiteitsfraude is het wel kwetsbaar. Daarom is ervoor gekozen bij elke biometrische registratie van een verdachte een nieuw SKN toe te kennen, dat dan voortaan 'het' SKN is van die verdachte of veroordeelde. Eventuele eerder toegekende 'zachte' SKN's verdwijnen als het ware achter

dat ‘harde’ biometrische SKN. Een gebruiker die zoekt op het ‘zachte’ SKN, komt uit bij het ‘harde’.

Met de wettelijke regeling van het SKN is gebruik gemaakt van de ruimte die de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (art. 11, tweede lid, onder a), in verbinding met artikel 87 Avg, biedt om voor bepaalde gegevensverwerkingen het gebruik van een ander persoonsnummer dan het BSN voor te schrijven.⁷ Dat is gedaan om de strafrechtelijke informatie zo veel mogelijk af te schermen van andere domeinen. Het gebruik van het SKN is daarom ook beperkt tot de strafrechtsketen, maar daarbinnen wel voorgeschreven. In dat laatste schuilt een belangrijk verschil met zijn voorganger, het VIP-nummer, waarvan het gebruik door de ketenpartijen berustte op vrijwilligheid (zie over VIP par. 4.1). Het VIP-nummer bestaat nog steeds, maar geldt alleen nog voor de niet-strafrechtelijke populaties in de VIP. Dat zijn onder meer alle niet-strafrechtelijk gedetineerden van DJI, en de Mulder-zaken in de fase van dwang en verhaal (zie ook par. 3.4).

Alle verdachten moeten een SKN krijgen. Ook rechtspersonen, want ook die kunnen strafbare feiten begaan (art. 51 Sr). Voor hen is er natuurlijk het KvK-nummer, maar een rechtspersoon is gemakkelijk op te heffen of van identiteit te veranderen, bijvoorbeeld door haar te laten opgaan in een andere rechtspersoon, zo gauw Justitie om de hoek komt kijken. De vervolging kan tegen de oorspronkelijke rechtspersoon worden voortgezet, maar het kan dan lastig worden om haar via het KvK-nummer nog te blijven identificeren. Dat euvel kan, zo goed en zo kwaad als het gaat met de vervolging van rechtspersonen, worden ondervangen door het SKN te gebruiken. Op een rechtspersoon is uiteraard biometrie niet van toepassing. Haar identiteit wordt vastgesteld langs louter administratieve weg, net als van al die andere verdachten (natuurlijke personen) op wie biometrie niet van toepassing is. Ook op de vertegenwoordigers van de rechtspersoon is biometrie niet van toepassing, tenzij zij uit eigen hoofde als verdachte worden aangemerkt, bijvoorbeeld wegens het ‘feitelijk leiding geven aan de verboden gedraging van de rechtspersoon’ (art. 51, tweede lid, onder 2°, Sr).

3.4 Andere kostgangers van Justitie

De term 'justitiabele' is juridisch niet gedefinieerd. De enige plek waar de term voorkomt in de wetgeving is, voor zover ik weet, artikel 1, tweede lid, Wet forensische zorg. (Met dit soort uitspraken moet je voorzichtig zijn; met al die duizenden wetten die ons land rijk is, weet je het maar nooit.) Het wordt daar niet gedefinieerd. Bij gebrek aan een wettelijke definitie is Van Dale doorgaans een goed alternatief. Die omschrijft het bijvoeglijk naamwoord 'justitiabel' als 'vallend onder een bep. rechtspraak', en het zelfstandig naamwoord 'justitiabelen' (opmerkelijk: alleen in het meervoud!) als 'personen die onder toezicht staan van justitie, zoals gevangenen, mensen die voor de rechter moeten komen of cliënten van de jeugdzorg'. Het eerste, 'vallend onder een bep. rechtspraak', is wel erg breed: dat omvat ons allen, van de putjesschepper op zee tot en met de koningin. Dat is dus weinig onderscheidend. Het tweede, 'personen die onder toezicht staan van justitie, zoals gevangenen, mensen die voor de rechter moeten komen of cliënten van de jeugdzorg', is wel meer omlijnd. Maar je kunt toch moeilijk zeggen dat alle mensen die voor de rechter moeten komen 'onder toezicht staan van justitie'. Dus ook Van Dale helpt ons niet echt.

Ik gebruik de term 'justitiabele' als verzamelnaam voor ieder die, anders dan als burger, werknemer of contractpartij, enige bemoeienis heeft met justitie, of misschien scherper: met wie justitie enige bemoeienis heeft. Dat is een bont gezelschap. Het omvat naast de verdachten en veroordeelden: slachtoffers of hun nabestaanden (die gebruik maken van hun spreekrecht), aangevers, getuigen, deskundigen, gemachtigden (als de verdachte zelf niet verschijnt), vertegenwoordigers (als de verdachte een rechtspersoon is), opgeëiste personen, vreemdelingen, 'Mulder-klanten', gedetineerden, bezoekers van gedetineerden, jeugdige verdachten die een HALT-afdoening krijgen, verdachten en veroordeelden over wie internationaal gegevens worden uitgewisseld; deze opsomming pretendeert geen volledigheid. Ietwat oneerbiedig duid ik ze in deze paragraaf aan als 'andere kostgangers van Justitie'. (De raadsman en de tolk vallen hierbuiten, dat zijn op zichzelf staande – in het juristenlatijn: 'sui generis' – categorieën. En de procesdeelnemers in civiele of bestuursrechtelijke zaken blijven eveneens buiten beeld.)

Voor de *veroordeelden* bepaalt artikel 6:1:8 Sv: ‘De ambtenaar die is belast met de aanhouding van een persoon of met de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel, stelt na aanhouding de identiteit van de persoon vast op de wijze bedoeld in artikel 27a.’ En artikel 27a verwijst weer naar artikel 55c. Dus voor de aanhouding van een veroordeelde gelden dezelfde regels als voor de aanhouding van een verdachte. Strafrechtelijke vrijheidsbeneming van verdachten en veroordeelden kennen we in vele soorten: voorlopige hechtenis, hechtenis als hoofdstraf, vervangende hechtenis, gevangenisstraf, gijzeling van een veroordeelde die een opgelegde boete of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel niet betaalt (art. 6:6:25 Sv). Zij allen gelden als ‘gedetineerden op strafrechtelijke titel’.

Wat is er geregeld over de vaststelling van de identiteit van de *andere* ‘kostgangers’? Het gezelschap kan worden gegroepeerd in een paar algemenere categorieën:

- procesdeelnemers in een strafzaak (anders dan als verdachte of veroordeelde): dit betreft de slachtoffers en hun nabestaanden, aangevers, getuigen, deskundigen, gemachtigden, vertegenwoordigers van als verdachte aangemerkte rechtspersonen;
- gedetineerden en hun bezoekers;
- betrokkenen in het internationale strafrechtelijke rechtshulpverkeer, zoals opgeëiste personen en buitenlandse verdachten en veroordeelden over wie internationaal gegevens worden uitgewisseld; en
- overige min of meer aan strafrecht gelieerde justitiabelen, zoals HALT, ‘Mulder-klanten’, vreemdelingen.

(Ik herhaal nog één maal de disclaimer: ik sta niet in voor de volledigheid van deze opsomming.)

Informatie over het gezin en familieleden en andere personen in de sociale omgeving van de verdachte of veroordeelde is natuurlijk in toenemende mate van belang, maar zolang zij niet zelf onder een van de genoemde categorieën vallen, gelden voor hen geen bijzondere regels voor identiteitsvaststelling. Wel gelden voor iedereen in Nederland natuurlijk de regels van de algemene identificatieplicht.

Eenieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, is verplicht op de eerste vordering van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8 van de Politiewet 2012 of artikel 6a van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, of van een toezichthouder, een officieel identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden (art. 2 Wet op de identificatieplicht). Daar heeft de Wivvg niets aan veranderd.

Procesdeelnemers in een strafzaak (niet zijnde verdachten of veroordeelden)
Vanaf het moment dat we begonnen te werken aan de identiteitsvaststelling is van diverse kanten de vraag gesteld: je regelt de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden, maar waarom niet van getuigen, slachtoffers of mensen die aangifte doen? Het simpele antwoord is: je kunt niet alles tegelijk regelen. Het wat meer inhoudelijke antwoord is: déze categorie, de verdachten en veroordeelden, is het belangrijkste en ook het urgentst. Zie de paragrafen 1.2 en 1.3.

Voor zover er voor deze anderen-dan-verdachten-of-veroordeelden niets naders geregeld is, vallen zij in ieder geval onder de Wid (zie par. 2.1). Dat betekent dat alle hier bedoelde justitiabelen, voor zover zij ouder zijn dan veertien jaar, op eerste vordering van een functionaris als bedoeld in artikel 2 Wid een identiteitsbewijs ter inzage moeten aanbieden. Die functionarissen als bedoeld in artikel 2 Wid zijn, kort gezegd, politieagenten en andere opsporingsambtenaren en toezichthouders. Zo'n functionaris moet dan wel de bevoegdheid hebben om zo'n vordering te doen. Dat is voor de genoemde politiemensen, andere opsporingsambtenaren en toezichthouders geregeld in diverse wetten, zoals artikel 8 van de Politiewet 2012 respectievelijk artikel 6a van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten en artikel 5:16a van de Algemene wet bestuursrecht. Ten opzichte van de overige functionarissen in de strafrechtsketen, zoals de officier van justitie, de rechter, de reclasseringsambtenaar, geldt er voor deze 'andere' procesdeelnemers geen plicht om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden.

Dit constaterende, heeft de wetgever op aandringen van het College van procureurs-generaal, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in de Wivvg wel iets geregeld,

maar alleen voor (de vaststelling van de identiteit van) getuigen. Aan de rechter is de bevoegdheid gegeven inzage te vorderen in het identiteitsbewijs van de getuige, maar alleen als over die identiteit twijfel bestaat.

Zie voor de rechter-commissaris artikel 190, vierde lid, Sv; voor de raadkamer artikel 22, eerste lid, Sv; voor de rechter ter zitting artikel 290, eerste lid, Sv. Deze artikelen verklaren artikel 29c, tweede lid, ‘van overeenkomstige toepassing’. Dit artikel 29c, tweede lid, verplicht de verdachte die door een rechter wordt gehoord, desgevorderd een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden én zijn medewerking te verlenen aan het nemen van zijn vingerafdrukken. Naar de letter genomen betekent dit dat ook de getuige desgevorderd medewerking zou moeten verlenen aan het nemen van zijn vingerafdrukken. Maar dat is niet bedoeld. Verificatie van vingerafdrukken heeft ook alleen zin als er al vingerafdrukken zijn (zie par. 2.3 voor het verschil tussen identificatie en verificatie) en dat is bij getuigen niet het geval.

(Nagenoeg) alle bepalingen over getuigen en hun verklaringen zijn ook van toepassing op deskundigen en hun verklaringen (art. 299 Sv). Dus ook van deskundigen kan de rechter inzage in een identiteitsbewijs vorderen. Voor de vaststelling van de identiteit van de overige procesdeelnemers is niets geregeld.

Gedetineerden en hun bezoekers

Voor de vaststelling van de identiteit van strafrechtelijk gedetineerden, dus verdachten en veroordeelden, gelden de vijf in paragraaf 2.2 genoemde wetten: de Penitentiaire beginselenwet (art. 28), de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (art. 22), de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (art. 33), de Wet verplichte ggz (art. 9:11) en de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (art. 51). In al deze wetten is de identiteitsvaststelling identiek geregeld: vragen naar de personalia, nemen van vingerafdrukken, al dan niet in combinatie met inzage in een identiteitsbewijs

en het nemen van een of meer foto's. DJI gebruikt de vingerafdrukken niet alleen in de ketencommunicatie, maar ook in haar interne bedrijfsprocessen.

Niet alleen verdachten en veroordeelden kunnen rechtens van hun vrijheid worden beroofd en in een door Justitie beheerde inrichting belanden, dat lot kan ook anderen treffen:

- vreemdelingen (vreemdelingenbewaring, art. 56-60 Vreemdelingenwet 2000);
- jeugdigen (gesloten jeugdhulp voor zover die wordt verzorgd in een justitiële jeugdinrichting, hoofdstuk 6 van de Wet op de jeugdhulp);
- 'Mulder-klanten' die hun boete (in de terminologie van de Wahv: 'de administratieve sanctie') niet betalen (gijzeling, art. 28 Wahv);
- getuigen die weigeren een verklaring af te leggen (gijzeling; in strafzaken art. 294 Sv – dit artikel is níet van toepassing op de deskundigen, zie art. 51m, derde lid, Sv; in civiele zaken art. 173 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering; in bestuursrechtelijke zaken art. 8:33, derde lid, Algemene wet bestuursrecht);
- schuldenaren die hun schulden niet betalen (gijzeling, in de wet ook aangeduid als 'lijfswang', art. 585-600 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

Naast deze categorieën kunnen mensen ook onvrijwillig worden opgenomen in psychiatrische ziekenhuizen, maar dan vallen ze niet onder de zorg van Justitie maar van de instellingen voor volksgezondheid (GGZ). Dan noemen we ze ook geen 'gedetineerden'.

Voor vreemdelingen is de identiteitsvaststelling geregeld in de Vreemdelingenwet 2000. In artikel 106a van die wet is het nemen van biometrie, dat wil zeggen foto's en vingerafdrukken, geregeld. (De wet spreekt nog van 'afnemen' in plaats van 'nemen'.)

Voor de overige categorieën gedetineerden zijn voor zover mij bekend geen bijzondere regels gesteld voor de identiteitsvaststelling.

Voor bezoekers is in de drie beginselenwetten voorgeschreven dat zij zich bij binnenkomst 'op deugdelijke wijze (dienen) te legitimeren'. Wat dat precies inhoudt, wordt niet nader omschreven. In ieder geval worden van hen geen vingerafdrukken genomen.

Betrokkenen in het internationale strafrechtelijke rechtshulpverkeer

Hier hebben we te maken met ten minste vier wetten: de Uitleveringswet (Uw), de Overleveringswet (Ow), de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots) en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets). Deze wetten bevatten geen voorziening voor de situatie dat de opgeëiste persoon is aangehouden. Bepalingen als artikel 55c Sv zijn niet van toepassing. Dan resteert alleen de Wid: de aanhoudende ambtenaar van politie of marechaussee mag inzage van een identiteitsbewijs vorderen, de betrokkene is verplicht het desgevorderd ter inzage aan te bieden. Wel zijn in de Uw, de Ow en de Wots aan de rechter dezelfde bevoegdheden ten aanzien van de identiteitsvaststelling gegeven als die welke hij in een strafzaak heeft. De Wets bevat in het geheel geen regels ter zake.

In het kader van de uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten van de EU is wel voorzien in de uitwisseling van vingerafdrukken, maar vergelijking van vingerafdrukken is, de pleidooien van Grijpink ten spijt,⁸ niet voorgeschreven ter verificatie van de persoon over wie gegevens worden uitgewisseld.

Overige justitiabelen, zoals HALT, 'Mulder-klienten', vreemdelingen

Vanaf het moment dat we begonnen te werken aan het nieuwe stelsel voor identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden is ook herhaaldelijk de vraag gesteld: geldt dat allemaal ook voor minderjarigen? Het antwoord is: ja. Jeugdstrafrecht is gewoon strafrecht, maar met een aantal bijzonderheden. Eén van die bijzonderheden is HALT.

HALT betreft jeugdige verdachten, van wie het strafbare feit niet-strafrechtelijk wordt afgedaan (art. 77e Sr). Ze zijn als verdachten aangemerkt en dus is hun identiteit vastgesteld (of die zou moeten zijn vastgesteld) volgens de gewone regels van het Wetboek van Strafvordering over identificatie (par. 3.1). Alleen moeten als de HALT-afdoening is geslaagd, ál hun gegevens, voor zover die al zijn opgenomen in de SKDB, de JD of HAVANK, vernietigd worden (art. 5, tweede lid, Bivv; zie par. 4.4).

In de Wahv (ook: wet-Mulder) zijn geen regels gegeven voor de identiteitsvaststelling. De regels van het Wetboek van Strafvordering gelden bij toepassing van de Wahv niet. 'Mulder' is immers bestuursrecht, geen strafrecht. De meeste Mulder-feiten worden op kenteken beboet. Voor zover in het kader van 'Mulder' bestuurders worden aangehouden, gelden de regels van de Wegenverkeerswet 1994.

Over vreemdelingen heb ik het al even gehad. Artikel 106a Vreemdelingenwet 2000 bevat een regeling over het gebruik van biometrie (foto's en vingerafdrukken) voor de vaststelling van de identiteit van een vreemdeling in het kader van het vreemdelingtoezicht. Artikel 55c, tweede lid, Sv bevat daarnaast een regeling voor het geval dat 'vermoed wordt dat de [aangehouden, WB] verdachte vreemdeling is'. In dat geval mogen de van de verdachte genomen vingerafdrukken worden vergeleken met 'de overeenkomstig de Vreemdelingenwet 2000 genomen vingerafdrukken', dus met de vingerafdrukken in de BVV. Voor de uitwisseling van gegevens over verdachten en veroordeelden tussen beide ketens, strafrechtsketen en vreemdelingenketen, mag ook het SKN worden gebruikt (art. 27b, derde lid, eerste volzin, Sv). Het al eerder (in par. 2.1) genoemde VRIS-protocol bevat nadere afspraken over de interactie tussen strafrechtsketen en vreemdelingenketen.

Noten

- 1 Ik volg hier Reijntjes in zijn bewerking van de elfde druk van A. Minkenhof's *Nederlandse Strafvordering* (Deventer: Kluwer 2009), p. 132.
- 2 De verruiming van de toepassing van de voorlopige hechtenis in het geval dat 'geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland van de verdachte kan worden vastgesteld' (art. 67, tweede lid, Sv) is niet meegenomen in art. 55c Sv, dat verwijst alleen naar het eerste lid van art. 67. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering gaan overigens andere regels en andere drempels gelden voor de toepassing van voorlopige hechtenis.
- 3 Deze beschrijving is grotendeels ontleend aan het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie, *Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen. Een inspectie-onderzoek naar de toepassing van de Wivvg*, mei 2015, p. 21; en uit de antwoorden van de minister van Justitie en Veiligheid op de vragen van het lid Verhoeven over *het bericht Gezichtendatabase van politie bevat foto's van 1,3 miljoen mensen* (Kamerstukken II, 2018/19, Aanhangsel nr. 3932).
- 4 HR 9 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3552 en HR 22 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2652 ('degene op wiens naam een vonnis of arrest staat, moet worden aangemerkt als degene te wiens laste die uitspraak is gewezen').
- 5 HR 17 mei 1949, NJ 1950, 235.
- 6 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31436, nr. 3, p. 18. (Op dezelfde pagina erkent de wetgever dat het kan voorkomen dat een verdachte een SKN krijgt nog voordat precies bekend is wie hij of zij is.)
- 7 In 2010 waren dat nog: de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA-wet) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).
- 8 Zie zijn oratie 'Onze informatiesamenleving in wording', p. 12-13.

HOOFDSTUK 4

IN DE DIGITALE BAK... EN ER OOK WEER UIT?

4.1 Uitkijktoren over het ketenlandschap (de SKDB)

De gegevens over verdachten en veroordeelden worden vastgelegd in tientallen, vermoedelijk zelfs honderden, digitale ‘bakken’ (in informatiekundige termen: gegevensverzamelingen). Die bakken zijn in beheer bij tientallen, misschien wel honderden, organisaties. Al die informatiesystemen met elkaar vormen een informatie-ecosysteem. Ze moeten met elkaar kunnen communiceren en zijn van elkaar afhankelijk. Het is om allerlei redenen niet de bedoeling om alle informatie over verdachten en veroordeelden in één heel grote bak te stoppen. Maar, zoals gezegd, de verschillende partijen in de keten moeten wel met elkaar communiceren, en liefst ook digitaal. Behalve allerlei technische en organisatorische voorzieningen, is daarvoor het strafrechtsketennummer, het SKN, noodzakelijk (zie par. 2.2 en 3.3).¹ Ook dat SKN moet worden opgeslagen en beheerd. Wie doet dat, hoe gaat dat en wat houdt het in?

Het strafrechtsketennummer en de andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden worden in de strafrechtsketendatabank verwerkt (art. 27b, vierde lid, Sv). De minister van Justitie en Veiligheid is ‘verwerkingsverantwoordelijke’ in de zin van de Avg en aanverwante wetten. De taken die daaruit voortvloeien, zijn belegd bij Justid, en daarbinnen bij de Afdeling Matching. Wat dat ‘matchen’ inhoudt, komt aan de orde in paragraaf 4.2. Justid voert zijn taken uit in mandaat, dat wil zeggen: namens de minister.

Worden ‘verwerkt’ wil onder meer zeggen: opgeslagen, bijgehouden, zo nodig aangepast of gecorrigeerd als blijkt dat ze onjuist zijn, bewaard zo lang de wet dat voorschrijft, en na afloop van de bewaartermijn vernietigd. Op het corrigeren kom ik terug in paragraaf 4.3, op het bewaren en vernietigen in paragraaf 4.4.

Over het SKN heb ik het al gehad (zie par. 3.3). Wat zijn ‘de andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden’? Die zijn in een algemene maatregel van bestuur aangewezen: het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden (Bivv). Dat Besluit is als zodanig op de site www.wetten.nl te vinden. Het zegt dat de volgende categorieën van identificerende persoonsgegevens over de verdachte in de SKDB behoren te worden opgenomen:

- a. zijn naam, voornamen, geboorteplaats, -land en -datum, het adres waarop hij in de Basisregistratie personen (BRP) is ingeschreven en het adres van zijn feitelijke verblijfplaats;
- b. de eventuele alias of aliassen waaronder hij in het verleden in de strafrechtsketen bekend heeft gestaan;
- c. zijn strafrechtsketennummer (SKN) of, bij het ontbreken van dit nummer, zijn VIP-nummer;
- d. zijn burgerservicenummer (BSN);
- e. het parketnummer van de strafzaak;
- f. zijn vreemdelingsnummer (V-nummer), indien hij een vreemdeling is;
- g. de foto’s die van hem overeenkomstig het Wetboek van Strafvordering zijn genomen;
- h. het nummer waaronder de vingerafdrukken die van hem overeenkomstig het Wetboek van Strafvordering zijn genomen, zijn verwerkt;
- i. het nummer waaronder een DNA-profiel dat van hem is bepaald, in de DNA-databank voor strafzaken is verwerkt;
- j. een kopie van het door hem ter inzage aangeboden identiteitsbewijs en de gegevens die op dat bewijs zijn vermeld; en
- k. verwijzingen naar andere bestanden waarin gegevens over hem ten behoeve van de toepassing van het strafrecht zijn verwerkt.

Naar de informatica vertaald worden hier in één adem de vier voornaamste ingrediënten van gegevensanalyse genoemd: de database, de entiteitstypen, de attribuuttypen en de sleutel.

- De *database* is de gegevensverzameling. Dat is hier: de SKDB.
- Een *entiteit* is datgene waarover we informatie willen vastleggen: een object, een persoon, een gebeurtenis, een situatie. Een *entiteitstype* is een categorie van zulke objecten, personen, enzovoort. De SKDB kent maar één entiteitstype: de verdachte of veroordeelde.
- Een *attribuut* (of eigenschap) is datgene wat we over de entiteit willen vastleggen: een kenmerk plus de waarde van dat kenmerk. Dus bijvoorbeeld: kenmerk = 'naam'; waarde = 'Wim Borst'. In de SKDB betreft dat alle gegevens genoemd onder a tot en met k van artikel 2 Bivv.
- De *sleutel* is het attribuut dat dient om iedere afzonderlijke entiteit uniek te (kunnen) identificeren. Dat is het SKN.

De categorieën a tot en met j spreken min of meer voor zichzelf. Opmerkelijk is dat nationaliteit niet apart wordt vermeld. Is die in het kader van de identiteitsvastelling in de strafrechtsketen niet relevant? Of wordt de kopie van het identiteitsbewijs daarvoor voldoende geacht? Maar wat nu als die er niet is?

Onder 'alias' is niet alleen te verstaan een valse naam, maar alle valse identiteitsgegevens, dus alles wat in deze opsomming onder a tot en met j staat. Die gegevens moeten dus in de SKDB worden bewaard. Hoe zou je anders aliassen kunnen ontmaskeren? Dat betekent bijvoorbeeld dat de Basisregistratie personen (de BRP) weliswaar in principe leidend is, maar niet zonder meer. De verplichting van een bestuursorgaan om de gegevens in de BRP te gebruiken lijdt uitzondering als het bestuursorgaan gerede twijfel heeft over de juistheid van een gegeven in de BRP en daarvan mededeling heeft gedaan aan het college van B&W van de bijhoudingsgemeente, of als een goede vervulling van de taak van het bestuursorgaan door de onverkorte toepassing van het verplicht gebruik van een BRP-gegeven wordt belet

(art. 1.7 Wet brp). Dus als Justid of een partij in de strafrechtsketen die ‘gerede twijfel’ heeft (en daarvan mededeling heeft gedaan aan de bijhoudingsgemeente) of anderszins op goede gronden meent af te moeten wijken van een BRP-gegeven, dan mag dat. In het Protocol hebben de partijen afgesproken dat zij het doen van de bedoelde mededeling laten verlopen via Justid.

Het mag dus ook niet gebeuren dat een gegeven in de SKDB automatisch wordt overschreven door de gegevens uit de BRP ‘omdat de BRP nu eenmaal leidend is’; dat zou de hele functie van de SKDB onderuit halen. Ook gegevens waarvan vaststaat dat ze onjuist zijn, maar die bijvoorbeeld door de verdachte (of iemand anders, bijvoorbeeld een getuige) zó zijn opgegeven bij een verhoor, moeten als zodanig worden bewaard. Ze kunnen immers onder omstandigheden van groot belang zijn voor bijvoorbeeld de opsporing – in dezelfde zaak of in een andere – of in een later stadium voor het achterhalen van de verblijfplaats van een voortvluchtige veroordeelde. Terecht laat de Richtlijn gegevensbescherming strafrecht² daarvoor dan ook ruimte, zie de overwegingen 30, 47 en 107.

Overweging 30 luidt:

‘Het beginsel van juistheid van gegevens moet worden toegepast met inachtneming van de aard en het doel van de verwerking in kwestie. In het bijzonder bij gerechtelijke procedures zijn verklaringen die persoonsgegevens bevatten, gebaseerd op de subjectieve perceptie van natuurlijke personen en niet altijd te controleren. Het vereiste van juistheid dient derhalve geen betrekking te hebben op de juistheid van een verklaring, maar alleen op het feit dat een specifieke verklaring is afgelegd.’

Overweging 47 zegt onder meer:

‘Een natuurlijke persoon dient het recht te hebben onjuiste hem betreffende persoonsgegevens te laten rectificeren, vooral wanneer het gaat om feiten, en deze te laten wissen

indien de verwerking van die gegevens inbreuk maakt op deze richtlijn. Het recht op rectificatie mag echter geen invloed hebben op, bijvoorbeeld, de inhoud van een getuigenverklaring.’

En overweging 107:

‘Deze richtlijn dient de lidstaten niet te beletten om bepalingen betreffende de uitoefening van de rechten van betrokkenen inzake informatie, inzage, rectificatie of wis-sing van persoonsgegevens en verwerkingsbeperking in het kader van strafrechtelijke procedures, *alsmede eventuele beperkingen daarop* (mijn cursivering, WB), in het nationale strafprocesrecht op te nemen.’

Wat in de opsomming van de identificerende persoonsgegevens ontbreekt, zijn de vingerafdrukken voor verificatie in de keten. Oorspronkelijk was het de bedoeling die in HAVANK, het bestand van de Politie ten behoeve van de opsporing, op te nemen. Toen dat niet goed bleek te werken, is er in allerijl een apart bestand gecreëerd, in beheer bij Justid (zie par. 1.4). Dat kreeg de naam VVI (Voorziening voor verificatie en identificatie). Het is technisch (fysiek) dus een aparte databank, los van de SKDB. Dat heeft de wetgever ertoe gebracht de vingerafdrukken niet op te nemen in de opsomming van identificerende persoonsgegevens die in de SKDB thuis horen. Ten onrechte. De SKDB behoort alle persoonsgegevens van verdachten en veroordeelden te bevatten die nodig zijn voor de identiteitsvaststelling, dus ook de vingerafdrukken ten behoeve van de verificatie in de keten. De VVI is functioneel gewoon onderdeel van de SKDB. Het is wenselijk het Bivv op dat inzicht aan te passen (conform art. 107 Vreemdelingenwet 2000); op het moment dat ik dit schrijf, is dat nog niet gebeurd.

Een vreemde eend in de bijt lijkt categorie k: de ‘verwijzingen naar andere bestanden waarin gegevens over hem [= de verdachte, WB] ten behoeve van de toepassing van het strafrecht zijn verwerkt’. Dat zijn weliswaar ‘persoonsgegevens’, maar geen *identificerende* gegevens.

De opneming van deze categorie in de SKDB – en dus in deze opsomming – heeft een historische reden. De SKDB bestaat uit twee bakken met gegevens: de identificerende persoonsgegevens (categorieën a tot en met j, plus de vingerafdrukken) en de verwijzingen (categorie k). Dat komt doordat de SKDB is geconstrueerd als de opvolger van de Verwijsindex personen (VIP). Die bevat(te), de naam zegt het al, verwijzingen naar bestanden waarin gegevens over dezelfde justitiabele zijn verwerkt. Dat maakt(e) de VIP en maakt de SKDB tot de uitkijktoren van de keten: vandaaruit kun je precies zien welke partijen op een bepaald moment met een verdachte of veroordeelde bezig zijn. De VIP ging over verschillende ketens heen, de SKDB bestrijkt alleen de strafrechtketen. De SKDB is in 2010 als aparte deelverzameling als het ware gelicht uit de VIP, die overigens als zodanig, maar dan zonder de strafrechtelijke populatie, nog steeds functioneert.³

De VIP verwijst op dit moment alleen nog maar naar ‘bestanden’ (in juridische en informatiekundige zin: gegevensverzamelingen; in technische zin: informatiesystemen, applicaties) van ketenorganisaties. Dus als je in de SKDB kijkt, zie je alleen de systemen waarin een verdachte of veroordeelde op dat moment geregistreerd staat. Daaruit kun je afleiden welke partij met een bepaalde verdachte of veroordeelde bezig is. En daaruit kun je weer afleiden hoe ver het staat met een zaak tegen een persoon, maar alleen tot op zekere hoogte, want een verwijzing naar het bestand van de Rechtspraak kan betekenen dat een verdachte in voorlopige hechtenis zit (en daarom door de rechter-commissaris is gehoord), maar ook dat de zaak al op zitting staat. En een verwijzing naar het bestand van de Reclassering kan betekenen dat de verdachte in een politiecel zit (en ‘vroeghulp’ krijgt, art. 59, vijfde lid, Sv) of dat er gewerkt wordt aan een voorlichtingsrapport, maar ook dat er al een taakstraf of een toezicht in het kader van een voorwaardelijke veroordeling loopt. Al lang bestaat bij velen de behoefte om op eenvoudige wijze scherper zicht te (kunnen) krijgen op de status van de zaak tegen een verdachte. De vraag is of de SKDB daarvoor geschikt gemaakt zou kunnen (c.q. moeten) worden of dat daar een andere voorziening voor nodig is. Een keuze dien-aangaande is nog niet gemaakt.

4.2 ‘Kijken vergelijk’ (matching)

Er worden voortdurend verdachten aangehouden, geïdentificeerd en verhoord, en er worden voortdurend ‘zaken’ over hen verder bewerkt in de strafrechtsketen. Dat levert een constante stroom berichten op naar de SKDB. Bij ieder bericht dat binnenkomt, zal de SKDB moeten kijken: wie is deze persoon? Kennen we hem al, dat wil zeggen: zitten er al gegevens over deze persoon in onze verzameling, of niet? Want je wilt alle informatie over een persoon bij dezelfde persoon hebben, niet verspreid over meer personen, anders is je integraal persoonsbeeld niet ‘integraal’ en ga je stukken informatie missen. De SKDB verschilt daarin niet van een personeelsadministratie, een ledenbestand of een cliëntenbestand.

De beheerder van de SKDB zal dus de identiteit (in informatiekundige zin de entiteit; zie de definitie van ‘identiteit’ in par. 1.3) waaraan de binnenkomende gegevens zijn verbonden, moeten vergelijken met de identiteiten (entiteiten) die al in de verzameling zitten. Is de persoon (de entiteit) al bekend, dan voegt hij de nieuwe gegevens daarbij; zo niet, dan maakt hij een nieuwe entiteit mét SKN aan en slaat de gegevens onder dat nieuwe nummer op. Het is dus: ‘kijk en vergelijk’. En daarmee is het begrip ‘matching’ gedefinieerd.

Het gaat in dit soort bestanden om de persoon: de medewerker, het lid, de cliënt, de verdachte. Dáár moeten alle gegevens bij worden gevoegd. Hoe houd je die personen uit elkaar, bijvoorbeeld als ze namen hebben die erg op elkaar lijken of misschien zelfs dezelfde naam? Door nummers toe te kennen. Alleen een nummer kan in een administratie entiteiten uniek identificeren. Dus geven computers unieke nummers aan alles en aan iedereen. Bij de bank kun je verschillende bankrekeningen hebben, elk met een eigen rekeningnummer, maar die zijn allemaal gekoppeld aan jouw unieke klantnummer. Dat is dus een *relatienummer*: het definieert de relatie van jou als persoon met deze bank. Als je rekeningen hebt bij meer dan een bank, heb je even zoveel klantnummers: bij elke bank één.

Met het SKN is het niet anders. Het is een relatienummer, net als alle andere nummers die ons uniek moeten identificeren bij de bedrijven en instellingen waarmee wij relaties hebben. Dus dat de minister een

SKN toekent aan een verdachte, zoals artikel 27b Sv zegt, is op zichzelf het intrappen van een open deur. Waarom staat dat dan toch in de wet? Omdat de wetgever het gebruik van dat nummer binnen de strafrechtsketen wilde voorschrijven; zie paragraaf 3.3. En hij wilde daar niet, zoals in de zorg en in het onderwijs, het BSN voor gebruiken. Strafrechtelijke informatie willen we immers afschermen. Bovendien is de strafrechtelijke wereld echt anders dan de wereld van zorg of onderwijs. In zorg en onderwijs komen mensen in principe omdat ze dat willen (even afgezien van de leerplicht). In de strafrechtspleging daarentegen worden ze juist tégen hun wil betrokken. De verhouding van de strafrechtelijke overheid tot de verdachte of veroordeelde is fundamenteel anders dan die van een zorgverlener tot zijn patiënt of van een school tot haar leerling, of zelfs dan die van de overheid (in het algemeen) tot haar burgers.⁴ Dan kun je maar beter een nummerstelsel hebben dat je zelf als strafrechtsketen beheert, dan afhankelijk te zijn van een nummerstelsel dat door anderen, binnen heel andere contexten en normatieve kaders, wordt beheerd.

Trouwens, de introductie van het VIP(S)-nummer in 1994 was al een kleine revolutie.⁵ Tot de komst van VIP(S) in dat jaar kenden alle partijen alleen nog maar hun eigen relatienummers toe. Daar valt binnen de keten niet mee te communiceren, want de partijen kennen en herkennen elkaars relatienummers niet. Als je de keten beziet als een geheel, dan heb je een ketenbreed gebruikt nummer nodig om justitiabelen uniek te identificeren. Als je dat niet hebt, dan ben je als de bank waarbinnen elke afdeling (betalen, sparen, beleggen, hypotheek, consumptief krediet, zakelijk krediet, enz.) een cliënt een afzonderlijk cliëntnummer toekent. Het ketennummer is bestemd voor de communicatie tussen de ketenpartijen. Het kán door hen ook als intern nummer worden gebruikt, ieder binnen z'n eigen domein, maar dat hoeft niet. Er kunnen goede redenen zijn waarom een organisatie naast het ketennummer een eigen intern nummerstelsel hanteert, al was het maar omdat de meeste organisaties in de strafrechtsketen ook taken hebben in andere ketens of domeinen; denk bijvoorbeeld aan de Politie, de Marechaussee, DJI, de Kinderbescherming of de GGZ. Voor hun taken in die andere domeinen mogen ze het SKN niet gebruiken. Of en in hoeverre ze de diverse nummerstelsels

intern mogen verbinden, hangt af van hun takenpakket; dát bepaalt de eventuele noodzaak van zo'n verbinding.

Met 'strafrechtsketendatabank' is in de wet bedoeld een verzameling identificerende persoonsgegevens van verdachten en veroordeelden – een *gegevensverzameling* dus. Maar met de afkorting SKDB wordt ook een geautomatiseerd *informatiesysteem* aangeduid: een geheel van hard- en software, omgeven met instructies, procedures, protocollen en regelgeving. Het is belangrijk om die twee, de gegevensverzameling en het informatiesysteem, goed uit elkaar te houden.⁶ Een informatiesysteem kun je aanbesteden om het te laten vernieuwen, of je kunt een nieuw systeem kopen als dat er kant-en-klaar zou zijn. De gegevensverzameling, ofwel de inhoud, is niet te koop. Die inhoud is het waar de overheid, in dit geval de strafrechtshet, mee werkt. Je hebt een vervoermiddel nodig om van A naar B te komen: een fiets, een trein, een auto, maar het gaat niet om het vervoermiddel, het gaat om de persoon die daarmee wordt vervoerd. Dát is ook ongeveer de verhouding tussen het informatiesysteem (= het vervoermiddel) en de gegevensverzameling (= de persoon die van A naar B wil of moet). (Evenzo is de strafrechtshet niet geïnteresseerd in de auto waarmee de huurmoordenaar vlucht, maar in de huurmoordenaar zelf. De auto is hoogstens van belang om de persoon en/of de waarheid omtrent het gebeurde te achterhalen.)

De SKDB als geautomatiseerd systeem voert de matching in beginsel ook geautomatiseerd uit. Als de identiteitsvaststelling is gebaseerd op biometrie, kan op grond van die biometrie ondubbelzinnig en geheel geautomatiseerd worden bepaald bij welk reeds bekend biometrisch SKN de nieuwe gegevens moeten worden opgeslagen. Bij identiteitsvaststelling zonder biometrie is het wat ingewikkelder. Bij heel kleine verschillen in schrijfwijze van bijvoorbeeld een naam kan het algoritme op grond van alle andere meegeleverde biografische gegevens besluiten dat het toch dezelfde persoon moet zijn en dus de nieuw ontvangen gegevens opslaan onder de reeds bekende identiteit (entiteit). Maar al gauw wordt het onzeker. En dan moet een mens ernaar kijken en beoordelen of het om dezelfde persoon gaat of niet: 'kijk en

vergelijk'. Dat vergt enig onderzoek. Dat kan variëren van hooguit een halfuurtje tot misschien wel anderhalf jaar.⁷

De Afdeling Matching van Justid, die dat onderzoek uitvoert, wordt in de wandeling wel aangeduid als 'de Matching Autoriteit'. Dat is een beetje misleidend. Het is geen autoriteit in strikte zin: geen 'erkend gezag, erkende macht, m.n. wettige of kerkelijke macht' (Van Dale). Ze houdt ook geen toezicht en deelt geen sancties uit, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) of de Autoriteit persoonsgegevens (AP). En ze kan ook – in tegenstelling tot wat nogal eens wordt gedacht – geen opdrachten verstrekken tot het uitvoeren van een identiteitsonderzoek; dat kan alleen de officier van justitie (art. 148, tweede lid, Sv). Vanwaar dan toch die aanduiding 'autoriteit'?

De eerste keer dat de term 'Matching Autoriteit' werd gebruikt, was voor zover ik weet in een rapport van Het Expertisecentrum (HEC) uit 1997, getiteld 'Naar een persoonsinformatiebeleid voor de strafrechtsketen'. Het idee was dat zo'n autoriteit het nummerstelsel zou moeten beheeren en knopen zou moeten kunnen doorhakken als zich in individuele gevallen een matchingprobleem voordoet. Waaruit dat 'knopen doorhakken' zou moeten bestaan, werd niet nader gepreciseerd. Met de komst van VIP(S) en daarmee het VIP(S)-nummer in 1994 was er op dat moment al de facto een nummerstelsel met een beheerder die nummers toekende. Precies in dat toekennen van een nummer schuilt het element van autoriteit. Het nummer is immers bedoeld te gelden voor de keten, dus zouden alle partijen het moeten gaan gebruiken in hun onderlinge communicatie. Die zijn dan niet meer vrij om zelf te bepalen welk nummer ze daarvoor gebruiken, dat doet de beheerder van het nummerstelsel. En door het toekennen van het nummer hakt de beheerder de facto de knoop door of het dezelfde persoon is of niet. Zo heeft dat gewerkt van 1994 tot 2010, op vrijwillige basis, alleen voor de partijen die waren aangesloten op de VIP, en dat waren niet alle ketenorganisaties.⁸ Tot 2010 werkte de matching ook alleen op basis van administratieve ('biografische') gegevens; dat noemen we tegenwoordig 'zachte' koppelingen. Sinds 2010 wordt er namelijk ook gematcht op basis van biometrische gegevens; dat noemen we 'harde' koppelingen.

In 2010 is de centrale matching geformaliseerd en van een wettelijke grondslag voorzien: het huidige artikel 27b, eerste lid, Sv, zoals geciteerd aan het begin van paragraaf 3.3: ‘Onze Minister van Veiligheid en Justitie [lees: ‘namens deze: Justid’; WB] kent aan de verdachte na de vaststelling van zijn identiteit een strafrechtsketennummer toe, tenzij aan hem reeds een strafrechtsketennummer is toegekend.’ Precies in die laatste acht woorden zit de matching. Want aan dat nummer moet uiteraard een set identificerende gegevens hangen. De biometrische gegevens zijn wel eenduidig, maar hoe zit het met de administratieve? Is het ‘Jansen’ met één s, met twee s’en of met drie s’en? Zoals de Afdeling Matching de verdachte aanduidt, zo zal hij heten in de keten. Die aanduiding staat bekend als de LAI: de Leidende Administratieve Identiteit.

Justid heeft daarmee een centrale rol gekregen in het proces van identiteitsvaststelling, die nog wordt versterkt doordat alle partijen verplicht zijn bij het onderling uitwisselen van persoonsgegevens over verdachten en veroordeelden het strafrechtsketennummer te gebruiken. Maar ook met al die clausules is identiteitsvaststelling nog altijd fundamenteel een activiteit van de uitvoerende partijen, niet van Justid.

De rol van ‘matching’ is nader gepreciseerd in het Protocol identiteitsvaststelling (strafrechtsketen). Die rol is, kort samengevat:

- toekennen van het SKN;
- beheren van de SKDB, zowel technisch (het systeem) als inhoudelijk (de gegevensverzameling);
- de verbinding leggen met de relevante omgeving, met name de BRP en de BVV, zowel op casusniveau als op systeemniveau;
- spil in het doen van mededelingen vanuit de strafrechtsketen aan gemeenten omtrent twijfel aan de juistheid van gegevens in de BRP;
- coördineren van identiteitsonderzoeken (P5 van het Protocol);

- behandelen van verzoeken tot inzage, correctie, enzovoort;
- belanghebbende instanties, zowel binnen de keten als daarbuiten, signaleren omtrent (vermoede) fouten in persoonsregistraties of in identificatieprocessen;
- bewaken van de kwaliteit van de identiteitsgegevens in de SKDB en daarmee indirect ook van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden als proces;
- jaarlijks rapporteren aan de minister over haar bevindingen op het hele gebied van haar werkzaamheid c.q. over 'de staat van de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen', met als doel te komen tot verbeteringen in het proces.

4.3 Sorry

Waar gehakt wordt, vallen spaanders. Dat geldt ook in de strafrechtsketen en ook in de automatisering. Zelfs de beste systemen en de bekwaamste medewerkers kunnen niet honderd procent voorkomen dat er in de gegevens fouten sluipen. Die fouten kunnen het gevolg zijn van haperende systemen, van vergissingen aan de kant van de uitvoerders, van meerduidigheid van data, van uitwisselingen (koppelingen) tussen bestanden, of van bewuste misleiding door de justitiabelen. Wat de oorzaak ook is, er zal iets moeten worden gedaan om de fouten te herstellen. In alle regelgeving over persoonsgegevens is vastgelegd dat de geregistreerde recht heeft op correctie ('rectificatie') van eventuele fouten. Op die regel is alleen een uitzondering gemaakt voor de situatie dat iemand in het kader van de strafrechtstoepassing valse informatie verstrekt, zie de in paragraaf 4.1 geciteerde overwegingen 30, 47 en 107 bij de Richtlijn gegevensbescherming strafrecht. En nog afgezien van dit correctierecht: een beheerder van de databank is altijd verplicht ook uit eigen beweging fouten die hij ontdekt te herstellen en zo nodig de desbetreffende gegevens te corrigeren, af te schermen of te vernietigen (te wissen). Dat laatste is voor de gegevens in de SKDB op dit moment vastgelegd in artikel 3 Wjsg. Die wet wordt op niet al te lange termijn vervangen door een andere,⁹ maar deze regel zal blijven gelden.

Onjuiste gegevens uit eigen beweging of op verzoek corrigeren... dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De allereerste vraag die opdoemt, is: hoe en op grond waarvan stel je vast dat een gegeven onjuist is? De volgende vraag is: wat doe je met het onjuist gebleken gegeven, en vooral: wat houdt 'corrigeren' eigenlijk in? En als laatste, maar niet de eenvoudigste vraag: hoe bereik je dat de justitiabele geen last meer zal hebben van het ooit foutief geregistreerde gegeven?

Hoe en op grond waarvan stel je vast dat een gegeven onjuist is?

Een geregistreerde kan zich komen beklagen en verzoeken om correctie (rectificatie), verwijdering of wissing (vernietiging). Maar hoe stel je vast dat hij gelijk heeft, dat hij terecht klaagt en dat het verzoek moet worden gehonoreerd? Wie was er eigenlijk verantwoordelijk voor het verzamelen van het gegeven? En wie voor het vastleggen? Organisaties krijgen hun gegevens vaak van anderen of bouwen voort op wat zij van anderen hebben gekregen. Dat geldt helemaal in een keten. Dus waar en wanneer is de beweerde fout erin geslopen? En wie was daarvoor verantwoordelijk? En wie moet eigenlijk beslissen over het al dan niet corrigeren van een beweerde fout? Dat is in abstracto natuurlijk 'de verwerkingsverantwoordelijke'. Maar wie is dat in een concreet geval van een ketenverwerking? Ietwat cynisch kun je zeggen dat hoewel het samenwerken van partijen in ketens nogal eens stroef loopt, het afschuiven van verantwoordelijkheid ze soms redelijk goed af gaat... De Nationale ombudsman heeft daar al meermalen de staf over gebroken. Zijn droef stemmende rapporten (en die van de Kafkabrigade) ter zake laten zich kort samenvatten:

De keten: haar kracht
verkeert in een klacht,
die ontaardt in een klucht
doordat iedereen vlucht –
de burger wordt lucht
en...
zucht.

Hij – de ombudsman, min of meer namens de gedupeerde burger – eist dan ook dat één van de aangesproken ketenorganisaties de regie neemt.¹⁰ In een rechtsstaat moet het de eer van een overheidsinstelling te na zijn om een klagende burger van het kastje naar de muur te sturen. Bedenk hoe je zelf zou willen worden behandeld als jij in die situatie zou zitten.

Dan nog kan het lastig zijn om ondubbelzinnig vast te stellen dat een geregistreerd gegeven fout is. Moet je het spoor terug volgen, als het ware het hele proces *nachkonstrueren*? Tot hoe ver terug? Stel: verzoeker stelt dat er iets mis is met de identiteitsvaststelling. Wanneer is er iets misgegaan: een paar dagen geleden of een paar jaar geleden? Is de betrokken functionaris die de identiteitsvaststelling heeft uitgevoerd, te vinden? Werkt hij of zij nog in dezelfde functie of omgeving? Moet je hem vragen wat hij zich ervan herinnert? Of op zoek gaan naar documentatie? Is die documentatie er nog (zie par. 4.4 over bewaren en vernietigen)? Was er een kwaliteitstoets uitgevoerd door een leidinggevende? Beslissingen worden in de strafrechtsketen altijd genomen op basis van bepaalde feiten en omstandigheden. Het Wetboek van Strafvordering eist objectiveerbare vermoedens ('een redelijke verdenking'), 'ernstige bezwaren' of 'bewezenverklarde' feiten. Op die grondslag krijgen de 'vastgestelde' feiten een formele status in de strafzaak. Kun je die terugdraaien als de beroepstermijnen al verstreken zijn? Moet je dan bepaalde onderzoekshandelingen overdoen? Getuigen opnieuw horen, doorzoekingen of telefoontaps over doen? Kan dat überhaupt nog? De informatici roepen nogal eens dat we moeten kunnen 'tijdreizen' door de zaak; maar hoe doe je dat als bepaalde brondocumenten of data al vernietigd zijn? En trouwens, levert zulk 'tijdreizen' dan wél een eenduidig antwoord op de vraag 'hoe en op grond waarvan stel je vast dat een gegeven onjuist is'? In beginsel kan dat toch niet méér opleveren dan de informatie die we al hadden? En die informatie ligt al vast in de verschillende documenten die in de de loop van het strafrechtelijk proces zijn opgesteld. En welke mate van zekerheid moet eigenlijk voor een correctie worden vereist? Je zou kunnen zeggen: in geval van twijfel beslis je ten gunste van de verzoeker. Maar zo simpel is het niet altijd, want het wissen van een gegeven kan gevolgen hebben voor anderen dan de verzoeker.

En bovendien: het kan zijn dat de verzoeker te kwader trouw verzoekt om rectificatie of wissing van een gegeven. Dus het is altijd oppassen geblazen. Bovendien: identiteit is niet los verkrijgbaar, maar altijd verbonden aan een specifiek strafbaar feit (zie par. 1.3). Wat doe je met mogelijke andere delicten die ook op naam van de betrokkene staan: moeten die nu ook allemaal worden gerectificeerd? Of is voor die feiten de identiteit misschien wel correct? De vragen stapelen zich op; vragen waarover de wet, afgezien van de wettelijke beroepsmogelijkheden, in alle talen zwijgt. Maar fouten moeten volgens diezelfde wet wel gecorrigeerd worden, ook als de beslissing die daaraan ten grondslag ligt misschien al lang onherroepelijk is, want de wet kent geen termijn voor een verzoek tot rectificatie of wissing. Daarmee stelt zij de uitvoerders voor een schier onmogelijke taak.

Dat geldt ook voor de volgende vraag: wat doe je met het onjuist gebleken gegeven, en vooral: wat houdt 'corrigeren' eigenlijk in?

Afschermen of vernietigen (wissen) is misschien nog wel te doen, maar corrigeren (rectificeren)? Je kunt sommige dingen nu eenmaal niet terugdraaien. Stel dat wordt 'vastgesteld' (op grond waarvan? en met welke zekerheid?) dat A als verdachte de naam heeft gebruikt van B. Zijn veroordeling staat daardoor op naam van B en die komt daarover klagen en verzoekt correctie. Je kunt dat misschien nog wel in die zin corrigeren, dat je de veroordeling uit de documentatie van B verwijdert, maar kun je haar dan ook maar meteen op naam van A zetten (in het jargon: 'omhangen' van B naar A)? Is een enkele bekentenis van A daartoe voldoende? Dat zou volgens onze wettelijke bewijsregels niet kunnen (art. 341, vierde lid, Sv). En wat als A het ontkent? We weten nu (of denken te weten) wie het níet was, maar weten we daarmee ook zeker wie het dan wél was? Wat doen we met die verworven kennis? Gaan we een heel nieuw strafproces starten tegen A? Oude koeien uit de sloot halen? Of laten we A gewoon (wat heet: 'gewoon?') maar lopen, we hebben immers genoeg andere zaken aan ons hoofd? Alweer: de vragen stapelen zich op, de wet zwijgt.

En tot slot: hoe bereik je dat de justitiabele geen last meer zal hebben van het ooit foutief geregistreerde gegeven?

Daarover is door de meest eerbiedwaardige instellingen van de rechtsstaat Nederland, zoals daar zijn: de Raad van State, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), al zo veel gezegd en geschreven, dat ik hier volsta met wat korte opmerkingen.¹¹ Het staat vast dat adequate correctie op dit moment nauwelijks mogelijk is. Bestanden en systemen zijn zo met elkaar verknoopt en data worden zo intensief onderling uitgewisseld en op zo veel plaatsen (redundant) opgeslagen, dat zelfs als je een gegeven in één bestand, bijvoorbeeld de SKDB, zou corrigeren, het daarmee meestal nog niet weg is uit alle andere bestanden, en vandaaruit zo maar weer kan oppoppen, met alle narigheid van dien voor de betrokkene. Ook dit is een rechtsstaat onwaardig. De overheid die gegevens over haar onderdanen registreert, is niet alleen juridisch maar ook moreel verplicht die gegevens effectief te corrigeren als ze onjuist blijken. Dat moet dus ook goed geregeld worden, niet alleen op papier in wetten en beleidsnota's, maar ook in de weerbarstige praktijk van de rechtshandhaving. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens het hele kabinet: 'De gevolgen van het gebruik van een onjuist gegeven moeten snel en voor de gehele keten kunnen worden hersteld.' Dat is een juist uitgangspunt. De brief vervolgt: 'Bezien zal worden op welke wijze dit wettelijk kan worden verankerd.'¹² Dat is overbodig: het is, zoals ik eerder in deze paragraaf schetste, al wettelijk verankerd. De pijn zit bij het eerste: de gevolgen herstellen. Eigenlijk wéten we nog niet goed hoe we dat moeten realiseren. Hier wreekt zich ook het cynische van het identiteitsprobleem: bestuurlijk gezien is het in zekere zin niemands probleem. Want als door wat voor oorzaak dan ook de verkeerde persoon wordt 'gepakt', zakt de keten als geheel door het ijs – terwijl iedere partij in de keten haar stukje van het werk vlekkeloos kan hebben gedaan. Vandaar dat onze Nationale ombudsman, zoals gezegd, steevast erop hamert dat in zo'n geval één van de partijen de regie moet nemen.

De aanbevelingen van de ombudsman – en van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de WRR – beogen ons vanuit de casuïstiek naar een niveau hoger te brengen: naar de structuren. Justid detecteert ieder jaar weer een aantal 'vonnissen op verkeerde naam'.

Daarmee worden bedoeld de gevallen waarin de Dienst heeft ‘vastgesteld dat vonnissen een – al dan niet achteraf vastgestelde – verkeerde tenaamstelling kennen’. Wat ‘vastgesteld’ in deze context precies inhoudt, wordt niet toegelicht. Het betreft enkele tientallen per jaar.¹³ Is het daarmee een groot probleem? Cijfermatig misschien niet. Maar wel voor degenen die erdoor worden getroffen – én voor degenen die het proberen op te lossen. De medewerkers van Justid doen alles wat in hun vermogen ligt om die ‘vonnissen op verkeerde naam’ te corrigeren. En lopen daarbij tegen alle vragen op die hierboven de revue passeerden (en nog meer). Het is zonneklaar dat Justid dit probleem niet alléén kan oplossen. Het gaat om informatorische en organisatorische haken en ogen op ketenniveau. Die krijgen niet vanzelf voldoende aandacht van de ketenorganisaties. Die focussen veelal op ‘eigen probleem eerst’. Dat is niet per se slecht of verwerpelijk, maar het is niet genoeg. Organisaties hebben bovendien een natuurlijke neiging om zich te concentreren op efficiency (doelmatigheid). Daarom moet ketenregie zich vooral richten op de effectiviteit (doeltreffendheid).¹⁴ Uit onderzoek is bekend dat optimalisatie van de schakels in een keten niet vanzelf leidt tot optimalisatie van de keten; sterker nog: die kunnen elkaar zelfs tegenwerken.¹⁵ Ik noem dit ‘de tweede hoofdwet van de ketendynamiek’. (De eerste was: *problems and errors have a tendency to travel downstream*; zie par. 2.2.) Er is dus een extra inspanning nodig. Wie pakt de handschoen op?

4.4 Oude liefde...

Toen ik onlangs na veertig jaar weer lid werd van de ANWB – ‘Als u nu lid wordt, hebt u met deze aankoop uw lidmaatschap in één keer terugverdiend, meneer!’ – bleken mijn personalia nog in het systeem te staan; mijn oude lidmaatschapsnummer kon worden hergebruikt. Oude liefde roest niet, zullen we maar zeggen. Hoezo ‘gegevens niet langer bewaren dan nodig is voor het doel waarvoor ze zijn verzameld’? En hoe zit dat bij de ‘oude liefdes’ van Justitie?

De wet schrijft voor dat gegevens een zekere tijd moeten worden bewaard en na afloop van die termijn moeten worden vernietigd. Voor misdrijven zijn die termijnen: twintig, dertig of tachtig jaar. De termijn is afhankelijk van de maximumstraf die op het feit is gesteld,

niet van de in concreto opgelegde straf. Dat betekent bijvoorbeeld dat de gegevens van de jeugdige kruimeldief die een taakstraf van twee weken heeft gekregen, even lang worden bewaard als de gegevens van de doortrapte oplichter die twee jaar gevangenisstraf krijgt omdat hij met gehaaide babbeltrucs een hele reeks bejaarden tonnen afhandig heeft gemaakt. Dat is wat onbevredigend. Aan de andere kant, je moet zo'n stelsel ook niet te fijnmazig maken, dan wordt het onwerkbaar.

Sinds 2010 zijn de termijnen gelijk voor justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens, de gegevens in de SKDB en die in de JD, en de biometrische gegevens. Alleen geldt in aanvulling daarop voor biometrie (foto's, vingerafdrukken en DNA) dat die gegevens moeten worden vernietigd 'zodra zich een omstandigheid voordoet die meebrengt dat degene wiens gegevens in de strafrechtsketendatabank zijn verwerkt, niet langer als een verdachte van een strafbaar feit kan worden aangemerkt' (art. 5, eerste lid, Bivv); zeg maar voor het gemak: bij sepot of vrijspraak.

Voor minderjarigen gelden dezelfde bewaartermijnen als voor meerderjarigen, maar dat gaat veranderen. In 2009 stelde de minister nog in antwoord op kritische vragen vanuit de Kamer dat ook voor minderjarigen 'de bewaartermijnen die in het (...) Besluit DNA-onderzoek in strafzaken zijn neergelegd, niet langer (zijn) dan noodzakelijk is voor het opsporen en vervolgen van strafbare feiten, en in overeenstemming met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit'.¹⁶ Maar toen krap tien jaar later het Mensenrechtencomité van de VN twee kritische rapporten hierover uitbracht, ging hij overstag en besloot hij de bewaartermijnen voor minderjarigen te halveren, en dat niet alleen voor DNA maar meteen ook voor alle biometrische, justitiële en strafvorderlijke gegevens.¹⁷

Tot zover klinkt het nog redelijk overzichtelijk. Maar er zit een wereld aan lastige vragen en problemen achter. Dit thema, het vernietigen van gegevens, is – samen met het thema 'corrigeren van foute gegevens' (zie daarover par. 4.3) – uit rechtsstatelijk en praktisch oogpunt het meest weerbarstige van de hele materie van gegevensbeheer in de strafrechtsketen.

Gegevens hebben een levenscyclus. Ze worden verzameld, opgeslagen, beheerd, gebruikt, eventueel gewijzigd (bewerkt) en tot slot ooit een keer verwijderd of vernietigd – of niet: vele deskundigen zeggen dat informatie op internet nooit meer verdwijnt. Of dat echt zo is, doet hier niet ter zake. We hebben het niet over gegevens zo maar ergens op internet, maar over gegevens in afgeschermden omgevingen en goed beheerde bestanden. Voor alle ‘persoonsgegevens’ in juridische zin, dat wil zeggen ‘alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon’, geldt dat de ‘betrokkene’, dat is degene op wie die gegevens betrekking hebben, recht heeft op ‘gegevenswissing’ c.q. ‘vernietiging van de hem betreffende gegevens’. Dit wordt wel aangeduid als het recht op ‘vergetelheid’. Het geldt niet alleen als de betrokkene daar om verzoekt, maar altijd zodra ‘de persoonsgegevens niet langer nodig zijn voor de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld of anderszins verwerkt’ of als ‘een wettelijk voorschrift tot vernietiging verplicht’, bijvoorbeeld omdat een bewaartermijn is verstreken. Zie onder meer de artikelen 4, 6 en 22, tweede lid, Wvjr.

Degene die de gegevens ‘verzamelt’, is in de strafrechtssketen bijvoorbeeld de politievrouw of -man die op straat of als rechercheur verdachten en getuigen ondervraagt, de officier van justitie of rechter-commissaris die een verdachte verhoort, de rechter op de terechtzitting. Zij ontleen hun taken en bevoegdheden rechtstreeks aan de wet, niet aan de organisatie waar zij werken. In juridische termen: zij hebben geattribueerde bevoegdheden, geen gemandateerde. De opsporingsambtenaar, de officier van justitie, de rechter, de directeur van een PI, zij werken niet namens en ook niet in opdracht van hun werkgever (of van de minister), maar namens en in opdracht van de wet. Dat is de strafvorderlijke werkelijkheid. Nu komt daar in 2018 de Avg, samen met de Richtlijn gegevensbescherming strafrecht, ten tonele met haar ‘verwerkingsverantwoordelijke’, dat is degene die ‘het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt’ (art. 4 Avg). Alles wat de functionarissen in de strafrechtssketen doen, is een vorm van ‘verwerken van persoonsgegevens’ in de zin van de Avg. Wie stelt in het strafprocesrecht het doel van die verwerkingen vast? Dat is het Wetboek van Strafvordering. En wie de middelen? Dat hangt ervan af wat je daaronder verstaat. Als het gaat

om de verplichtingen en bevoegdheden, dan is het antwoord alweer: die zijn vastgesteld in en door het Wetboek van Strafvordering. Dus is dat Wetboek dan de ‘verwerkingsverantwoordelijke’? Nee, natuurlijk niet, dat moet ‘een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan’ zijn.

Zoals gezegd, alles wat de functionarissen in de strafrechtsketen doen, is een vorm van ‘verwerken van persoonsgegevens’ in de zin van de Avg. De opsporingsambtenaar, om bij dat voorbeeld te blijven, verzamelt gegevens en legt die vast in een proces-verbaal (art. 152 Sv). Dat document zit tegenwoordig altijd in een computer: er worden geen pv’s meer met de hand of met de typemachine geschreven. In die computer wordt het opgeslagen in een ‘bestand’, dat is een ‘gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd of gedecentraliseerd is dan wel op functionele of geografische gronden is verspreid’ (art. 4 Avg; let op: ‘bestand’ is in de Avg niet een individueel document, zoals we dat soms wel in het gangbare spraakgebruik bedoelen als we bijvoorbeeld zeggen: ‘ik stuur het wel over de mail, het is maar een klein bestandje’). Het document of gegeven belandt dus in een verzameling van documenten en gegevens, een enorme digitale bak. Die verzameling is doorgaans voor meer collega’s toegankelijk. En aan één document kunnen ook meer mensen werken of gewerkt hebben. Het document mag – c.q. de gegevens daarin mogen – niet voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor het is gemaakt respectievelijk waarvoor de gegevens zijn verzameld (beginsel van doelbinding). Hoe moet de opsteller dat bewaken? En het document moet – c.q. de gegevens moeten – worden beveiligd; hoe moet de opsteller dat doen in de grote ‘primaire processystemen’ waarmee hij of zij werkt? Het document of gegeven moet ooit een keer worden vernietigd, want dat schrijft de wet voor. Maar de opsteller is tegen die tijd misschien al lang van functie veranderd of van standplaats of misschien wel helemaal weg uit de organisatie waar hij werkte. En zelfs als dat niet zo is, dan heeft hij wel wat anders aan z’n hoofd dan van tijd tot tijd te kijken of de ooit door hem verzamelde gegevens jaren later niet een keer vernietigd moeten worden. Hoe lossen we dat op, als niet de

organisatie maar de individuele functionaris de verwerkingsverantwoordelijke is?

De wetgever heeft dit opgelost met een machtswoord: hij heeft tot ‘verwerkingsverantwoordelijke’ voor bepaalde categorieën gegevens gebombardeerd de minister van Justitie en Veiligheid, of de Korpschef, of het College van procureurs-generaal, of de gerechten (art. 1 Wjsg; art. 1 Wpg). De verwerkingsverantwoordelijkheid is dus belegd bij organisaties of organisatie-eenheden. Dat omvat strikt genomen de gehele levenscyclus: van verzamelen tot en met vernietigen. Waar eindigt dan de verantwoordelijkheid van de individuele functionaris, zoals hierboven uiteengezet, en begint die van de organisatie? Wie is er uiteindelijk verantwoordelijk voor het verzamelen van de gegevens, wie voor het vernietigen van gegevens en documenten? Het eerlijke antwoord is: dat weten we niet precies. Strafvordering en gegevensbescherming gaan als regelcomplexen wat moeizaam door één deur. Meest aannemelijk is dat aan het begin van de levenscyclus de verantwoordelijkheid van de individuele functionaris prominent is en dat naarmate we verderop in de levenscyclus komen, de verantwoordelijkheid meer naar de organisatie verschuift. Of, beter misschien: dat de functionaris vooral verantwoordelijk is voor de inhoud en het primaire gebruik (het gebruik voor het oorspronkelijke doel), en de organisatie vooral voor het verdere beheer en het secundaire gebruik (gebruik voor een ander doel) van de gegevens. Het zal nog wel even een zoektocht blijven hoe we dit precies moeten invullen.

Dat ‘vernietigen’ staat trouwens pas sinds 2010 in de Wjsg. Tot die tijd sprak de wet van ‘verwijderen’. Dat placht te worden ingevuld als: voor de gebruikers ontoegankelijk maken; het gegeven of document als zodanig is er nog wel. *Vernietigen* veronderstelt een verdergaande actie: na ‘vernietiging’ is het gegeven of document er niet meer, het is van de aardbodem verdwenen. Om een vergelijking te maken: de politie mag soms – móet soms zelfs – demonstranten van een bepaalde plaats ‘verwijderen’, maar mag hen in de rechtsstaat Nederland nooit ‘vernietigen’. Bij een evaluatie van de Wjsg en de Wpg in 2014 bleek dat er nog niets werd ‘vernietigd’, hoewel de wet dat al vier jaar voorschreef. De systemen waren er niet op ingericht. Wel werd alles

waarvan de bewaartermijn was verlopen, als vanouds ‘verwijderd’, dus ontoegankelijk gemaakt voor de afnemers c.q. de gebruikers; functioneel beheerders konden er doorgaans nog wel bij. De minister beloofde beterschap.¹⁸ Tegelijkertijd gaf hij aan dat het niet eenvoudig zou zijn om uitvoering te geven aan de wettelijke verplichting tot vernietigen – en dat heeft hij bij verschillende latere gelegenheden herhaald. Overigens stond de verplichting tot vernietigen goed beschouwd al lang vóór 2010 in de wet, namelijk in de Archiefwet 1995. Wat voegden de nieuwe regels in de Wjsg in 2010 daar eigenlijk aan toe? Achteraf bezien: vooral een heleboel verwarring.

Niet alleen is het voor de individuele functionaris ondoenlijk om te zorgen dat de gegevens die hij heeft verzameld, jaren later worden vernietigd, het is voor hem ook ondoenlijk om te controleren of gegevens die hij raadpleegt of ontvangt, niet al hadden moeten zijn vernietigd. Die gegevens (de foto’s, de vingerafdrukken, of wat ook maar) vertellen hem dat niet zelf. Daardoor kan het gebeuren dat gegevens die al vernietigd hadden moeten zijn, toch weer tegen de verdachte gebruikt worden. Dat is in strijd met de regels, in dit geval: artikel 5 Bivv, maar wordt door (de Strafkamer van) de Hoge Raad gedoogd. In twee arresten van 29 januari 2013 heeft de Hoge Raad dat gebruik geaccepteerd voor een dactyloscopisch profiel (NJ 2013, 414) en een DNA-profiel (NJ 2013, 415). En negen maanden later besliste hij datzelfde ten aanzien van politiefoto’s van een verdachte (arrest van 10 september 2013, NJ 2013, 455). De reden voor deze beslissingen is níet dat de Hoge Raad geen boodschap heeft aan wettelijke bewaartermijnen; die reden ligt op een heel ander vlak. Na het Tweede bloedproef-arrest uit 1962, dat jarenlang een witte raaf is gebleven, heeft de Hoge Raad vanaf 1978 op ruime schaal bewijsuitsluiting gehanteerd als sanctie op onrechtmatig strafvorderlijk handelen. Dat is toen door velen met gejuich ontvangen. Maar veertig jaar later is er van die ruimte niet veel overgebleven. In plaats van bewijsuitsluiting ligt tegenwoordig volgens de Hoge Raad hooguit wat strafvermindering in de rede. En zelfs kan de rechter volstaan met de constatering dat bewijsmateriaal onrechtmatig is verkregen, zonder daar verder enig gevolg aan te verbinden. Natuurlijk is het schenden van bewaartermijnen fout, maar de Hoge Raad vindt het vanuit zijn perspectief op het strafprocesrecht

als geheel niet ernstig genoeg om daar automatisch de consequentie van bewijsuitsluiting aan te verbinden. (De vraag is of de Hoge Raad het ook onjuist zou vinden als een ‘lagere’ rechter in zo’n geval wél tot bewijsuitsluiting zou beslissen. Daarover durf ik geen stellige uitspraak te doen.)

De Hoge Raad zegt dit alles niet met zoveel woorden. ’s Lands hoogste rechter heeft niet de gewoonte zijn rechtspolitieke keuzes breed te beargumenteren – en van de drie kamers van de Raad de Strafkamer nog wel het minst. ’s Raads argumentatie is vaak nogal kortaf (apodictisch): ‘het is zo omdat het zo is en daarom is het zo’. De uitleg die ik hier geef, is vooral mijn interpretatie. Voor die interpretatie is overigens wel steun te vinden in een editorial van prof. Ybo Buruma in het Nederlands Juristenblad van 8 maart 2013 (p. 595), onder de titel ‘Als de politie zich niet aan de wet houdt’. Weliswaar stelt Buruma dat het niet aan hem – hij is niet alleen hoogleraar en redacteur van het *NJB*, maar ook raadsheer in de Hoge Raad – is om de arresten van diezelfde Raad van commentaar te voorzien, maar hij eindigt zijn artikel wel met de zin: ‘Hij [de wetgever; WB] moet er niet op rekenen dat de rechter een roofovervaller laat lopen omdat deze een paar jaar tevoren ten onrechte niet is uitgeschreven uit een register.’ Dat is klare taal. Maar het maakt de positie van de minister als verantwoordelijke voor de wetgeving en voor de strafrechtsketen – en voor de oplossing van dit probleem – er niet gerieflijker op.

Ik kan nog lang doorgaan over het bewaren en vernietigen van gegevens. Laat ik dat niet doen. Wat ik wél gezegd heb, is hopelijk voldoende bewijs voor mijn uitspraak aan het begin van deze paragraaf over de weerbarstigheid van dit onderwerp. Slechts één opmerking nog tot besluit: waar wij tegenwoordig spreken over ‘bewaartermijnen’, daar sprak de oudere strafrechtelijke literatuur over ‘resocialisatietermijnen’. Je kunt zeggen: *what’s in a name*. Je kunt ook zeggen: *nomen est omen* – de naam is een voorteken. Door iets een naam te geven, geef je het een identiteit, je karakteriseert het. De naam drukt het wezen uit. Zo drukt de naam ‘resocialisatietermijn’ de gedachte uit ‘dat vroegere misdragingen niet te allen tijde mogen worden nagedragen’, zoals de memorie van toelichting op het wetsvoorstel dat

heeft geleid tot de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag (de voorloper van de huidige Wjsg), die heeft gegolden van 1959 tot 2004, het uitdrukte.¹⁹ Een verdachte is nog geen verachte. Die waarde moet niet achter de horizon verdwijnen door het gebruik van een term als ‘bewaartermijn’, die een geheel ander, meer bedrijfsmatig-technologisch perspectief uitdrukt. Trouwens, spreken de gehanteerde termijnen zelf ook geen boekdelen? Vandaag de dag voor misdrijven: twintig, dertig tot zelfs tachtig jaar. Het wetsvoorstel uit 1954 kende een termijn van in beginsel vier (!), in sommige gevallen acht jaren (te verlengen met de bij de uitspraak bepaalde duur van de opgelegde vrijheidsstraf). En vóór die tijd, dus voordat dat wetsvoorstel in 1959 wet werd, bleven de strafbladen gedurende het hele leven van de veroordeelde in het strafregister bewaard.²⁰ ‘Niet de tijden veranderen, maar wij’, zei een voormalig hoofd van de Sector straf- en sanctierecht van de Directie wetgeving van het ministerie van Justitie.

Noten

- 1 Uitvoerig over deze keteninformatiseringsfilosofie het Visiedocument ‘Naar een digitale strafrechtspleging’, dat de minister van VenJ op 17 februari 2016 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (*Kamerstukken II*, 2015/16, 29279, nr. 298: brief plus bijlage).
- 2 Voluit: Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.
- 3 Uitvoeriger over VIP en SKDB (en hun geschiedenis): *De verdachte in de ketens*, p. 110-111.
- 4 Voor een toelichting op deze stelling verwijs ik graag naar het mooie opstel van Corrie Ebbens in het *Nederlands Juristenblad* 2020, p. 397-401: ‘De overheid moet de persoonlijke levenssfeer waarborgen, niet uithollen.’
- 5 Het ontstaan en de totstandkoming van de VIPS is door Jan Grippink uitvoerig beschreven in hoofdstuk 2 van zijn proefschrift *Keteninformatisering met toepassing op de justitiële bedrijfsketen. Een informatie-infrastructurele aanpak voor communicatie tussen zelfstandige organisaties* (Den Haag: Sdu Uitgevers 1997).
- 6 Zie *De verdachte in de ketens*, par. 1.1.

- 7 Zie het geval dat ik heb beschreven op pagina 78 van *De verdachte in de ketens*.
- 8 Het Veiligheidsprogramma van het kabinet-Balkenende I, 'Naar een veiliger samenleving', dat op 16 oktober 2002, enkele uren voordat dat kabinet demissionair werd, aan de Tweede Kamer werd aangeboden, zegt wel dat in 2003 alle partijen in de strafrechtsketen worden aangesloten op de VIP, maar dat voornemen is nooit gerealiseerd (*Kamerstukken II*, 2002/03, 28684, nr. 1, p. 31).
- 9 In de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 23 juni 2014 (*Kamerstukken II*, 2013/14, 33842 nr. 2) is die vervanging al aangekondigd. Op het moment dat ik dit schrijf, wordt er nog aan de nieuwe wet gewerkt.
- 10 Onder meer rapport 2017/114, 11 oktober 2017 (*Verdwaald in een digitaal doolhof*).
- 11 Iets uitvoeriger in *De verdachte in de ketens*, par. 3.8. En nog iets uitvoeriger in mijn artikel 'Karl Marx en de slachtoffers van identiteitsfouten en -fraude in de strafrechtsketen', *DD* 2018/43 (p. 572-584).
- 12 Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 november 2018, *Kamerstukken II*, 2018/19, 26643, nr. 578, p. 6.
- 13 Jaarverslag Afdeling Matching 2019, p. 17.
- 14 H. van Duivenboden, P. Heemskerk, S. Luitjens & R. Meijer, 'Informatisering in ketens', in: M. Lips, V. Bekkers & A. Zuurmond, *ICT en openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV 2005, p. 351, 366.
- 15 Hau L. Lee, V. Padmanabhan & Seungjin Whang, 'The Bullwhip Effect in Supply Chains', *Sloan Management Review*, Spring 1997, p. 93-102.
- 16 Brief van de minister van Justitie van 20 oktober 2009, *Kamerstukken II*, 2009/10, 31001, nr. 76, p. 4.
- 17 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 3 april 2018, *Kamerstukken II*, 2017/18, 31415, nr. 20.
- 18 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 23 juni 2014 (*Kamerstukken II*, 2013/14, 33842 nr. 2; kabinetreactie evaluatie Wjsg en Wpg). Zie nadien het bericht op NU.nl, 16 maart 2021: 'Tienduizenden mensen mogelijk onterecht in gezichtendatabase van de politie'.
- 19 *Kamerstukken II*, 1953/54, 3551, nr. 3, p. 1.
- 20 W.P.J. Pompe, *Handboek van het Nederlandse strafrecht* (vijfde, herziene druk), Zwolle: N.V. Uitgeversmaatschappij W.E.J. Tjeenk Willink 1959, p. 490, 580.

HOOFDSTUK 5

WAT LEVERT HET OP?

5.1 De olifant in de Kamer

Een van de meest universele ‘wetten’ die er bestaan, is de wet van Pareto, ook wel genoemd de 80/20-regel. Twintig procent van het assortiment van een winkel is (vaak) goed voor tachtig procent van de omzet. En omgekeerd: de resterende tachtig procent van het assortiment levert (vaak) maar twintig procent aan omzet. Maar de regel geldt niet alleen in winkels of bedrijven, hij geldt veel algemener.¹ Tachtig procent resultaat bereik je (vaak) met twintig procent inspanning; en voor de resterende twintig procent aan resultaat – het gaat dan bij het hardlopen, schaatsen of zwemmen tegenwoordig nog maar om honderdsten van seconden – moet je meestal de resterende tachtig procent moeite doen. Vraag het de topsporters maar.

Nu wordt elke wet die in het *Staatsblad* verschijnt, besloten met de woorden: ‘Lasten en bevelen dat deze in het *Staatsblad* zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.’ Dat zijn de woorden van de Koning – of in het geval van de Wivvg, die stond in het *Staatsblad* van 28 juli 2009: de woorden van de Koningin. In het *Staatsblad* worden alle wetten wel geplaatst, anders kunnen zij niet in werking treden (art. 88 Grondwet). Maar ‘dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden’, is dat, met de 80/20-regel in het achterhoofd, geen *wishful thinking*? Is er, afgezien van de zojuist genoemde regel dat alle wetten in het *Staatsblad* (moeten) worden geplaatst, eigenlijk wel één wet die honderd procent wordt nageleefd? Ik hanteer voor mijzelf als regel: vragen naar de bekende weg worden niet beantwoord. Maar ook deze regel leef ik maar voor tachtig procent na...

In de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel moeten passages worden gewijd aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgestelde wet. Daarover wordt in de Kamer dan ook vaak gesproken. Over de vraag met welk percentage naleving we tevreden zijn, wordt daarentegen zelden of nooit gesproken. Dat is vanuit het perspectief van de wetgever ook wel logisch. Het zou toch raar zijn als, om maar wat te noemen, de wetgever zou voorschrijven dat gegevens na verloop van tijd moeten worden vernietigd (zie par. 4.4) en tegelijk in de memorie van toelichting erbij zou schrijven dat het wat hem betreft al mooi zou zijn als dat voorschrift in de helft van de gevallen zou worden nageleefd. Toch weten we ook allemaal dat wetten nooit honderd procent worden nageleefd; noch de wetten die zich richten tot de burgers, noch de wetten die zich, zoals de Wivvg, richten tot de ‘ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat’. Want de Wivvg is in eerste instantie een norm die zich richt tot uitvoerende ambtenaren, een instructienorm die zegt wat zij mogen of moeten. En vervolgens ook een waarborgnorm die de burgers wie zulks aangaat, dat zijn in de eerste plaats verdachte en/of veroordeelde medeburgers, moet verzekeren van een fatsoenlijke, rechtvaardige en legitieme bejegening. Dat roept de vraag op met hoeveel naleving we tevreden zijn als dat geen honderd procent kan zijn; met negentig? met tachtig? met zeventig? Die vraag komt bij de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel zelden of nooit aan de orde – zij is de olifant in de Kamer.

Hoe gaat het dan wél? Als een wet in werking treedt, bevat zij soms een verplichting tot evaluatie na een aantal jaren. Zo staat er in de Wjsg (art. 76): ‘Onze Minister zendt binnen vijf jaar na inwerking-treding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.’ In paragraaf 4.4 heb ik deze evaluatie al kort genoemd. (Terzijde: de wet was in werking getreden op 1 april 2004, het bedoelde verslag had dus uiterlijk op 1 april 2009 bij de Staten-Generaal moeten liggen. We ontdekten deze bepaling ergens in 2012...) Maar ook zonder zo’n uitdrukkelijke bepaling wordt er veel gedaan aan wetsevaluaties, audits, nalevingsonderzoeken, enzovoort. Sommige instituties

van onze rechtsstaat, zoals de Algemene Rekenkamer en allerhande inspecties, ontlenen er zelfs hun bestaansrecht aan, en ook vele particuliere onderzoeksinstituten zijn er druk mee. Die onderzoeken leveren – voorspelbaar – op dat er een en ander schort aan de uitvoering en doen aanbevelingen tot verbetering. En die aanbevelingen worden dan meestal omarmd en in uitvoering genomen. En een paar jaar later wordt er weer een onderzoek gedaan, enzovoort. Zo proberen we kleine stapjes in de goede richting te zetten. In een klassiek artikel uit 1959 heeft de Amerikaanse bestuurskundige Charles Lindblom dit *muddling through*, genoemd; dat is volgens de digitale Van Dale: erdoorheen sukkelen, met vallen en opstaan het einde halen ('doormodderen' lijkt een anglicisme te zijn).² Met een iets deftigere term wordt dit in de bestuurskunde ook wel aangeduid als 'incrementalisme'.

5.2 De audit (2015) en daarna

Zo is het ook met de Wivvg gegaan. Deze wet bevat zelf geen evaluatieverplichting, maar in het Protocol is vastgelegd dat 'periodiek in opdracht van de Directeur-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving en onder regie van de CIS een ketenbrede audit (wordt) uitgevoerd teneinde na te gaan of het Protocol door alle partijen op een juiste wijze wordt toegepast'. Zo'n audit is voor het eerst – en tot dusver ook voor het laatst – in 2015 uitgevoerd door de Inspectie Veiligheid en Justitie. De Inspectie concludeerde onder meer:

- dat een verificatie van onvoldoende toegevoegde waarde is in gevallen waarin ook zonder verificatie objectief bepaald kan worden dat de persoon die in de strafrechtsketen is opgenomen degene is van wie eerder in de keten de identiteit is vastgesteld;
- dat de nationale politie niet alle daarvoor in aanmerking komende verdachten identificeerde conform wet en protocol; en
- dat het openbaar ministerie niet voldoende controleerde op de aanwezigheid van een ID-staat in het proces-verbaal van de politie.

De Inspectie beval onder meer aan de verificatieplicht te heroverwegen wanneer er objectief gezien geen sprake kan zijn van persoonsverwisseling.

De verificatiemomenten die de Inspectie voordraagt voor heroverweging zijn met name: de zogenaamde warme overdracht binnen DJI bij het beveiligde transport van een gedetineerde vanuit een huis van bewaring naar een gevangenis, en de advies- en toezichtstrajecten van de reclassering.

Op enkele punten volstaat de Inspectie met de vermelding – zonder commentaar – dat de betrokken organisatie zelf weinig of geen risico op persoonsverwisseling ziet; zo bij onderzoek door de Koninklijke Marechaussee van Defensiepersoneel, bij het openbaar ministerie, bij bezoeksituaties in justitiële jeugdinstellingen en bij een van de twee onderzochte forensisch psychiatrische klinieken. Alleen tekent zij daarbij wel aan dat bij het bepalen van het risico niet alleen dient te worden gelet op de *kans*, maar ook op de *impact* van een eventuele persoonsverwisseling.

De Raad voor de Kinderbescherming en de Bureaus Jeugdzorg waren, gezien het beperkte aantal gevallen waarin deze organisaties uitvoering dienen te geven aan de wet en de beperkte risico's die er binnen de werkgebieden van deze organisaties bestaan voor het integrale en integere persoonsbeeld in de strafrechtsketen, niet betrokken in het onderzoek. (Voor hen gelden trouwens ook minder strenge regels voor de verificatie, zie par. 3.2.) Ook de Rechtspraak was niet in het onderzoek betrokken.

In aansluiting op het rapport van de Inspectie heeft GGZ Nederland in een brief van 24 september 2015 aan de Tweede Kamer bepleit de hele verificatieplicht te schrappen voor de forensische zorg. In haar brief van 25 mei 2009 aan de Eerste Kamer (vermeld in par. 1.4) had zij zich al tegen het gebruik van vingerafdrukken bij de verificatie van zelfmelders uitgesproken. Inmiddels is de verificatieplicht, inclusief biometrie, zoals die oorspronkelijk via de Wivvg was opgenomen in de toenmalige Wet bopz, onverkort overgenomen in twee van de

wetten die per 1 januari 2020 de Wet bopz vervangen, zie paragraaf 2.2. In de memories van toelichting op de beide relevante wetsartikelen, artikel 9:11 Wvvgz en artikel 51 Wzd, wordt slechts vermeld dat deze dienen ter vervanging van het oude artikel 51a van de Wet bopz; ik heb geen overwegingen aange troffen over de vraag naar de wenselijkheid van die vervanging of over de bezwaren uit de hoek van de GGZ.³

De minister nam in zijn beleidsreactie op de audit alle aanbevelingen van de Inspectie over.⁴ Over de verificatieplicht (zie par. 3.2 van dit boekje) schrijft hij: ‘Ik ga in gesprek met de partijen die met uitvoering van wet en protocol zijn belast over het heroverwegen van de verificatieplicht in situaties waarin objectief gezien geen sprake is van een af te dekken risico op opzettelijke persoonsverwisselingen’, zonder nader aan te geven aan welke partijen of situaties hij denkt. Overigens gaf de minister al in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (p. 10) aan: ‘Met name aan het begin, bij het eerste verhoor en de eerste insluiting, en aan het einde, bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straf of maatregel of de taakstraf, zijn bijzondere maatregelen opportuun. Dit geldt in mindere mate voor het onderzoek op de terechtzitting of in raadkamer, en voor de tenuitvoerlegging in de sfeer van de TBS en GGZ; voor deze situaties worden dan ook minder ingrijpende maatregelen voorgesteld.’ Inderdaad zijn de voor die situaties voorziene maatregelen minder ingrijpend, namelijk voor de rechter (en de officier van justitie die een verdachte hoort, zie art. 29c Sv) alleen in geval van twijfel, en bij de tenuitvoerlegging in de sfeer van de TBS en GGZ alleen bij de eerste opname in de inrichting (zie par. 3.2), maar onder omstandigheden wél met vingerafdrukken – en daartegen richtten zich juist de bezwaren van de GGZ.

In een brief van het College van procureurs-generaal van 24 juni 2015 aan de hoofdofficieren wijst het College de geadresseerden erop dat het openbaar ministerie (lees: de behandelend officier of een medewerker ten parkette) zich ervan dient te vergewissen dat door

de politie de identiteit van de verdachte is vastgesteld op de voorgeschreven wijze en dat in het proces-verbaal bij elke verdachte een SKN staat vermeld en de bijbehorende ID-staat aanwezig is. 'Door het OM kan alleen een afdoeningsbeslissing worden genomen indien bovenstaande gegevens in het dossier aanwezig zijn', aldus de brief. Die toevoeging kan moeilijk betekenen dat alle processen-verbaal c.q. de daarin aan het openbaar ministerie voorgelegde zaken maar moeten worden geseponereerd of opgelegd ter verjaring als de bedoelde gegevens niet in het dossier aanwezig zijn. Zij moet dus betekenen dat als de bedoelde gegevens niet aanwezig zijn, de officier van justitie erachteraan moet bij de politie om ze alsnog te krijgen.

Bij de Politie zijn op diverse plaatsen en op uiteenlopende manieren 'ambassadeurs' van de identiteitsvaststelling actief om de naleving van de regels dienaangaande op een hoger plan te brengen, zowel in de 'business' (het primaire proces) als in de informatievoorziening.

Voor het overige heeft de beleidsreactie van de minister op het moment dat ik dit schrijf nog niet geleid tot aanpassingen van de wet, het Protocol of de praktijk. Zoals Lindblom twintig jaar na zijn eerste artikel beschreef: *still muddling, not yet through*.⁵

5.3 Belofte maakt schuld

Of regels worden *nageleefd*, is één ding (zie par. 5.2), of ze ook *bereiken* wat ermee beoogd was, is een andere vraag. Met regelgeving wordt doorgaans beoogd een bepaald probleem op te lossen of, iets bescheidener, beheersbaar te maken. Want oplossingen zijn (vaak) tijdelijk, problemen zijn (vaak) blijvend. Het is de 'wet van behoud van ellende': als je het ene probleem probeert op te lossen, duiken er andere op of veroorzaakt je misschien zelfs wel nieuwe problemen. Het is helaas niet anders 'onder de zon'. Hoe dan ook, die beoogde doelen, waarvoor de wet wordt gemaakt, kunnen worden beschouwd als beloftes van de wettenmaker. En 'belofte maakt schuld'. De vraag is dan ook legitiem of die schuld wordt ingelost. Bewerkt of bereikt de wet datgene wat ermee beoogd was?

De Algemene Rekenkamer doet ook daar onderzoek naar. Zij gaat daarbij heel klinisch te werk. Ze analyseert eerst wat de minister zelf heeft opgeschreven over de effecten die hij beoogt met een bepaald beleid of een bepaalde wet. Vervolgens gaat zij na of die effecten na verloop van tijd bereikt zijn. Niet zelden moet de Rekenkamer constateren dat er ofwel geen heldere, verifieerbare uitspraken zijn gedaan over de beoogde effecten, ofwel geen gegevens beschikbaar zijn om de resultaten te meten die nodig zijn om de effectiviteit te kunnen beoordelen. En als zowel het een (verifieerbare doelen) als het ander (bruikbare meetgegevens) wel beschikbaar is, is de conclusie niet zelden dat er geen significant effect is gevonden. Of, erger nog, er worden onbedoelde en ongewenste neveneffecten waargenomen, die al dan niet voorzien – dan wel voorzienbaar – waren ten tijde van het maken van de wet of het beleid. Niet alleen de Rekenkamer, ook de andere eerdergenoemde onderzoeksinstituten rapporteren vaak dit type bevindingen. En om het nog wat breder te maken: de criminologie doet al sinds meer dan honderd jaar onderzoek niet alleen naar de ‘oorzaken’ van criminaliteit, maar ook naar de effectiviteit van de maatschappelijke reactie daarop: *what works*. De Wivvg is een onderdeel van die maatschappelijke reactie. Hoe zit het met de Wivvg?

De gestelde vraag valt uiteen in vier subvragen:

1. Is er iets gezegd over de beoogde effecten? Zo ja:
2. Zijn er gegevens voorhanden om die effecten te kunnen meten en beoordelen. Als ook dat het geval is:
3. Voldoen de gemeten effecten aan de uitgesproken verwachtingen?
En ten slotte:
4. Zijn er misschien onvoorziene neveneffecten opgetreden, en zo ja, zijn die gewenst of ongewenst?

De eerste vraag komt in het vervolg van deze paragraaf aan bod, de overige drie vragen in paragraaf 5.4.

De eerste vraag is dus: wat is er bij de behandeling van het wetsvoorstel gezegd over de beoogde effecten van de wet?

In paragraaf 3 van de memorie van toelichting bij het in april 2008 ingediende wetsvoorstel wordt het wetsvoorstel eerst in een bredere context geplaatst.

- Voorkóming en bestrijding van identiteitsfraude is reeds in het algemeen een aandachtspunt van het kabinet.
- Identiteitsvaststelling als zodanig is al lang geregeld in het Wetboek van Strafvordering, we voegen daar nu alleen iets aan toe.
- Het wetsvoorstel sluit aan bij ontwikkelingen die buiten het strafrecht al gaande zijn, zoals de introductie van de algemene identificatieplicht, de introductie van het gebruik van biometrische kenmerken (bedoeld zal zijn: vingerafdrukken; foto's werden immers al lang gebruikt) ten behoeve van de identiteitsvaststelling op reisdocumenten en vreemdelingendocumenten, en de invoering van het BSN. Ook neemt het gebruik van dactyloscopie (vingerafdrukken) door anderen dan de overheid snel toe. In sommige café's, peuterspeelzalen, voetbalstadions en voorzieningen voor naschoolse opvang wordt al gebruik gemaakt van vingerafdrukken om de toegang te reguleren.
- Identiteitsfraude neemt sterk toe. Slachtoffers ondervinden grote problemen.
- Het aantal als vermist of gestolen aangegeven paspoorten en rijbewijzen loopt in de honderdduizenden en cijfers van de laatste vijf jaar laten een stijgende lijn zien in die aantallen.
- De verdachte of veroordeelde heeft geen belang bij een juiste registratie van zijn identiteit.
- Het karakter van een keten maakt dat elke fout die niet wordt ontdekt, ongemerkt wordt doorgegeven aan de volgende schakel.
- Ruim twintig procent van door het OM aan de Verwijsindex Personen (VIP) aangeleverde identificerende persoonsgegevens is niet correct.

- Zeven procent van het aantal in HAVANK opgenomen justitiabelen (verdachten en/of vreemdelingen) staat daarin met twee of meer namen.
- Bij een steekproef in drie PI's begin 2006 werden van alle 707 gedetineerden vingerafdrukken genomen. Deze werden vergeleken met onder meer het bestand HAVANK. Daarbij bleek dat 22 procent van de geregistreerde identiteiten niet goed is. Bij 15 procent lijkt sprake van administratieve missers, bij 7 procent bestaat er een vermoeden van identiteitsfraude.
- In een pilot in de toenmalige politieregio Zuid-Holland Zuid bleek weliswaar tachtig procent van de aangehouden verdachten een identiteitsdocument op zak te hebben, maar bij sommige bureaus in de pilot in Amsterdam-Amstelland was dat maar de helft. Bij dezelfde pilot in Amsterdam-Amstelland stuitte de politie op acht à negen procent identiteitsfraude.
- Bij wijze van inhaalslag zijn van alle personen die een vrijheidsbenemende straf of maatregel ondergaan, vingerafdrukken genomen en onderzocht. Bij tweehonderd dossiers was nader onderzoek noodzakelijk omdat gedetineerden andere identiteitsgegevens gebruikten of opgaven dan die welke in de administraties waren opgenomen. Ook bleken bestaande, in de GBA (dat is de voorloper van de huidige BRP) geregistreerde identiteiten door meer dan één persoon te worden gebruikt.

Maar wat zegt die context over de beoogde effecten van de wet? Weinig of niets, of hooguit indirect iets. Dat wil zeggen: je moet (een aantal van) de beschreven elementen als het ware in spiegelbeeld lezen om eruit af te leiden wat de minister met de voorgestelde wet beoogt.

Iets concreter wordt het als de minister in diezelfde paragraaf 3 van de memorie van toelichting 'een aanzienlijke kwaliteitsverbetering in de identiteitsvaststelling' in het vooruitzicht stelt als effect van de wet, alsmede een verhoging van het ophelderingspercentage.

Strikt gelezen lijkt alleen de kwaliteitsverbetering inderdaad als effect te worden 'beoogd'; van de verhoging van het ophelderingspercentage zegt de memorie van toelichting immers niet meer dan dat die 'mag worden verwacht'. Een kwantificering van de genoemde effecten ontbreekt.

Intermezzo: welke effecten zou je mogen verwachten van de Wivvg?

Alvorens over te gaan naar de tweede vraag, is het nuttig stil te staan bij een voorvraag. Voordat je op zoek gaat naar gegevens, in het bijzonder cijfers, moet je de vraag onder ogen zien welke cijfers relevant zijn of zouden kunnen zijn. En dat roept de vraag op welke effecten we zouden mógen verwachten van de Wivvg, los van wat de minister daarover heeft gezegd. Als we bezien wat de wetgever zoal heeft aangevoerd ter verdediging van het wetsvoorstel, zoals hierboven weergegeven, dringt de conclusie zich op dat hij het moeilijk heeft gehad met die vraag. We kunnen die punten, enigszins gegroepeerd, langslopen om te bezien of zij aanknopingspunten bieden voor het antwoord op de vraag naar de te verwachten effecten van de Wivvg.

Een aantal van de genoemde punten betreft de prevalentie van identiteitsfraude. Is te verwachten dat die zal dalen als gevolg van de Wivvg? Zal bijvoorbeeld diefstal van identiteiten of het gebruik van geregistreerde identiteiten door meer dan één persoon afnemen? Zal het aantal als gestolen of vermist opgegeven identiteitsbewijzen dalen? Dat kan moeilijk het beoogde effect van de Wivvg zijn. Die wet – en dus haar effect – reikt immers niet verder dan degenen die reeds als verdachte of veroordeelde in een strafrechtelijk traject zitten. Zal het aantal in de keten waargenomen valse namen (aliassen) dalen? Dat is maar zeer de vraag. Wie dat verwacht, veronderstelt dat potentiële plegers van dat soort feiten zich laten weerhouden door de nieuwe regeling. Dadergerichte preventie heet dat in de criminologie. Hoe aannemelijk is het dat dat effect zich zal voordoen? Wie het weet, mag het zeggen. Stijging of daling van deze cijfers kan vele andere oorzaken hebben – en hééft die waarschijnlijk ook. Vanuit een ander perspectief zou je zelfs kunnen verwachten dat de prevalentie in de zin van: het waargenomen aantal gevallen, juist zal stijgen. De wet versterkt immers de situationele preventie: gevallen van identiteits-

fraude zullen, in ieder geval binnen de strafrechtsketen, eerder aan het licht komen. Ik moet nog het eerste empirische bewijs zien voor de stelling dat verdachten en veroordeelden minder snel een valse naam zullen opgeven enkel en alleen omdat hun identiteit gecontroleerd wordt of kan worden met biometrie. Trouwens, de politie werkt al meer dan honderd jaar met foto's en vingerafdrukken. Daardoor liepen fraudeurs vóór 2010 ook al tegen de lamp. Alleen was de toepassing van biometrie toen nog beperkter dan nadien. Hoe groot is dan precies de *delta*, de toe- of afname, die aan het ruimere gebruik zou kunnen worden toegeschreven?⁶

Een aantal andere door de wetgever genoemde argumenten voor het wetsvoorstel betreft identiteitsfouten. Het gaat dus over méér dan alleen over (bewuste) fraude. Dat brengt ons aan het eind van dit boekje terug bij het begin: de paragrafen 1.2 en 1.3, waarin ik het doel van de identiteitsvaststelling heb beschreven. De strafrechtspleging is een complex systeem, waarin meer dan 80.000 functionarissen werken aan de afhandeling van jaarlijks meer dan een miljoen strafbare feiten (misdrijven en overtredingen), die zijn begaan door zo'n 200.000 unieke personen (verdachten en veroordeelden).⁷ Hoeveel documenten en berichten zij daarbij produceren en uitwisselen, is bij mijn weten nog nooit berekend, maar dat moeten er miljoenen zijn. Zo'n complexiteit, dat is bijna vragen om moeilijkheden. Wonderlijk genoeg gaat er heel veel goed. Maar elke zaak die misgaat, is er een te veel. En volgens de Algemene Rekenkamer in haar rapport uit 2012 over *Prestaties in de strafrechtsketen* ging er te veel mis.⁸ Vandaar dat we behoefte hebben aan een unieke, betrouwbare en vooral ketenbrede en eenduidige identificatie van (op z'n minst) de justitiabelen, de zaken en de documenten. Dat is ook zonder alarmerende cijfers evident. Maar is de *delta*, de toe- of afname, misschien toch wel te meten? Als de Rekenkamer in 2012 de ongewenste uitval kon berekenen, kan zij dat ook in 2020. Dus kan zij een eventueel verschil zichtbaar maken. Maar kan zij dan ook vaststellen waaraan dat is toe te schrijven? Er is immers in die tijd nog zoveel meer veranderd in de strafrechtspleging en de organisaties die haar uitvoeren – en in haar relevante omgeving. Denk alleen al aan de voortschrijdende digitalisering, die bijvoorbeeld het (foutgevoelige) telkens opnieuw handmatig

‘inkloppen’ van dezelfde gegevens meer en meer overbodig maakt (of in elk geval moet gaan maken). Kan het effect van de verbeterde identiteitsvaststelling worden geïsoleerd uit de effecten van al die andere veranderingen? Ik ben geen statisticus en geen methodoloog, ik weet het niet. Misschien bestaan er inderdaad geavanceerde methoden of technieken om zo’n effect geïsoleerd meetbaar te maken. Als die er zijn, heeft de Rekenkamer die ongetwijfeld in huis. En niet alleen de Rekenkamer, maar ook het WODC, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid. JenV hoeft niet te wachten tot de Rekenkamer haar onderzoek uit 2012 herhaalt.

Resteren de beide andere effecten die de memorie van toelichting noemt: de ‘aanzienlijke kwaliteitsverbetering in de identiteitsvaststelling’ en de verhoging van het ophelderingspercentage.

Om met dat laatste te beginnen: het ophelderingspercentage – van wát? Dat wordt er niet bij gezegd. Van identiteitsfraude? Of van de criminaliteit in het algemeen? Het ophelderingspercentage van fraude in het algemeen, en ook van identiteitsfraude, is niet bekend, omdat het *dark number* niet bekend is. Er bestaan wel schattingen van, zowel voor Nederland als wereldwijd, maar die zijn erg globaal. Bovendien betreft de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen alleen mensen die (al) met de strafrechtsketen in aanraking zijn gekomen; buiten die beperkte verzameling heeft de Wivvg geen effect. Anders gezegd: het ophelderingspercentage van identiteitsfraude zal waarschijnlijk van heel andere factoren afhangen dan van de werking van de Wivvg. Het ophelderingspercentage van de criminaliteit in het algemeen dan? Daarvoor geldt het laatste in nog veel sterkere mate: de eventuele invloed van de Wivvg daarop zal nauwelijks te bepalen zijn (denk ik).

Resteert één andere lezing: het gaat om het aantal verdachten dat tegen de lamp loopt als zij een valse identiteit opgeven. Ik had het hiervoor al over de situationele preventie als gevolg van de verbeterde identiteitsvaststelling. Pogingen tot identiteitsfraude binnen de keten, dus door verdachten of veroordeelden die reeds in een strafrechtelijk traject zitten, zullen ongetwijfeld eerder worden ontdekt.

Dan vloeien ‘opheldering’ en ‘preventie’ ineen: een poging is verijdel – en daarmee tevens opgehelderd. De aantallen die daarmee gemoeid zijn, zouden te achterhalen moeten zijn. En als ze er zijn, ga ik ervan uit dat ze ook wel betrouwbaar zijn. Maar dan blijft nog steeds de vraag, wat ze zeggen. Wordt een eventuele stijging van het aantal mensen dat tegen de lamp loopt veroorzaakt door een kwaliteitsverbetering van de identiteitsvaststelling (bij gelijkblijvend aantal mensen dat een poging doet) of door een stijging van het aantal mensen dat een poging doet (bij gelijkblijvende kwaliteit van de identiteitsvaststelling)? En omgekeerd: wordt een eventuele daling van het aantal mensen dat tegen de lamp loopt veroorzaakt door de preventieve werking van de Wivvg of doordat los daarvan verdachten en veroordeelden minder vaak proberen zich voor een ander uit te geven? Zoals mijn promotor, professor Melai, wel eens zei: ‘de doordenkertjes komen altijd in het struikgewas terecht’.

Ten slotte: de ‘aanzienlijke kwaliteitsverbetering in de identiteitsvaststelling’. Hoe meten we die? Willemsen heeft in zijn proefschrift een methodisch kader opgesteld om de kwaliteit van identiteitsvaststelling te meten.⁹ Dat toetsingskader behelst vooral kwalitatieve elementen, het omvat niet een meting van de effecten (resultaten) van de identiteitsvaststelling. Dat is misschien ook niet toevallig. Want als je die wilt meten, stuit je op alle lastige vragen die hiervóór de revue passeerden. De identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen scoort in Willemsens onderzoek echter goed, met dien verstande dat volgens dat toetsingskader als een tekort wordt gezien dat de toepassing van biometrie (foto’s en vingerafdrukken) niet geldt voor overtredingen (tenzij over de identiteit van de verdachte twijfel bestaat, art. 55c, derde lid, Sv). Die beperking berust echter op een bewuste keuze van de wetgever: ‘Bij verdachten van een misdrijf waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk is of een overtreding, is ingevolge het derde lid van artikel 55c – om redenen van proportionaliteit en capaciteit – het nemen van foto’s en vingerafdrukken alleen toegestaan bij twijfel over de identiteit van betrokkene’ (memorie van toelichting, p. 20).

Ik memoreer nog dat de Nationale ombudsman al in een rapport uit 2009 in een zaak die destijds de media heeft gehaald, heeft gewezen

op een ander effect dat van de Wivvg (die op dat moment nog nog niet in werking was getreden) verwacht mocht worden, namelijk: bescherming van potentiële slachtoffers tegen identiteitsfraude door verdachten.¹⁰ Die potentiële slachtoffers zijn wij allemaal. Maar ook dat effect is moeilijk kwantitatief te meten.

Al bij al zijn er veel vraagtekens te plaatsen bij de mogelijkheden om de effectiviteit van de Wivvg te meten. Met dat in het achterhoofd keer ik terug naar de vraag: wat levert het nu op?

5.4 De delta

Die vraag valt, zoals ik in de vorige paragraaf aangaf, uiteen in vier subvragen:

1. Is er iets gezegd over de beoogde effecten? Zo ja:
2. Zijn er gegevens voorhanden om die effecten te kunnen meten en beoordelen? Als ook dat het geval is:
3. Voldoen de gemeten effecten aan de uitgesproken verwachtingen?
En ten slotte:
4. Zijn er misschien onvoorziene neveneffecten opgetreden, en zo ja, zijn die gewenst of ongewenst?

De eerste vraag is behandeld in paragraaf 5.3, aan de andere drie is deze paragraaf gewijd.

Ad 2 Zijn er gegevens voorhanden om de beoogde of verwachte effecten te kunnen meten en beoordelen?

Met deze vraag verlaat ik voorlopig de deductieve (top-down) aanpak, die ik tot dusver volgde, en schakel ik even over op de inductieve (bottom-up) aanpak. Dat wil zeggen: ik kijk of er ergens informatie is over de toepassing van de Wivvg en zie vervolgens of die ons misschien ook iets zegt over de effectiviteit van de wet. Voor zover mij bekend zijn er twee bronnen voor informatie over de toepassing van de Wivvg: ten eerste het rapport van de audit die de Inspectie VenJ in 2015 heeft uitgevoerd en de beleidsreactie van de minister daarop, en ten tweede de jaarverslagen van de Afdeling Matching van de Justitiële Informatiedienst (Justid).

Het rapport van de Inspectie van 2015 opent met een voorbeeld van toepassing van de wet. Bij een verkeerscontrole wordt iemand als bestuurder van een auto aangehouden; ze geeft valse personalia op, maar valt door de Wivvg-mand en vervolgens blijkt dat zij nog een boete open heeft staan, die nu geïnd kan worden. ‘Tevens is een proces-verbaal opgemaakt voor het opgeven van een valse naam’, zo besluit het verhaal bijna triomfantelijk. Tja..., één zwaluw maakt nog geen zomer, zou je kunnen zeggen. Op pagina 32 volgt een voorbeeld van een situatie waarin een aangehouden verdachte *niet* werd geïdentificeerd conform wet en protocol en wat er dan mis kan gaan. Daarvoor geldt hetzelfde (‘één wintergast¹¹ maakt nog geen winter’), zullen we maar hopen. De cijfers die het rapport oplevert, zijn overigens beperkt. De politie identificeerde in (hooguit) tachtig procent van de gevallen, de Koninklijke Marechaussee ‘in de meeste gevallen’, het openbaar ministerie verifieerde nooit, rechters in Amsterdam en Den Bosch respectievelijk acht en dertien keer (vanaf het moment dat de wet in werking trad tot aan het moment dat de Inspectie haar onderzoek uitvoerde, dus grofweg: in de jaren 2011 tot en met 2014). Over de onderzochte PI’s geeft het rapport geen aantallen, maar gezien de inzet die DJI heeft gepleegd in het kader van de Inhaalslag (zie par. 1.4) en het feit dat de vingerafdrukken ook in interne processen binnen de inrichtingen worden gebruikt, ga ik ervan uit dat de verificatie daar in de regel wel wordt uitgevoerd. (Deze indruk wordt bevestigd door de jaarverslagen van de Afdeling Matching, die hierna aan bod komen.) Over de twee onderzochte forensisch psychiatrische klinieken rapporteert de Inspectie dat de verificatie in de ene volgens wet en protocol wordt uitgevoerd, terwijl in de andere geen biometrische verificatie wordt uitgevoerd. Over de drie reclasseringsorganisaties zegt het rapport dat aannemelijk is dat in veel gevallen – waar dit conform protocol wel had moeten – geen verificatie conform protocol is uitgevoerd. De cijfers zijn niet alleen beperkt, maar ook gedateerd: het feitenonderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2014. Ze laten nauwelijks conclusies toe over de effectiviteit van de wet, behalve dat je zou kunnen zeggen dat een wet die niet of ondermaats is uitgevoerd, ook niet erg effectief zal zijn.

De minister geeft in zijn beleidsreactie iets meer cijfers. Vanaf de inwerkingtreding van de wet tot 10 juni 2015 is 617.427 keer een identiteit vastgesteld. Inmiddels wordt veertig procent van de aangeboden vingerafdrukken herkend, deze zijn afkomstig van recidivisten. In 31.436 gevallen voldeed een aangeboden identiteitsdocument niet aan een of meer van de EEGG-eisen. Vanaf de inwerkingtreding van de wet tot en met 14 maart 2014 zijn 35.598 personen geregistreerd in de SKDB met één tot vijf aliassen. 8009 personen hebben vijf tot tien aliassen en 3688 personen staan geregistreerd met tien tot twintig aliassen. 1010 personen staan zelfs geregistreerd met twintig of meer aliassen in de SKDB. Deze cijfers zijn weliswaar concreter, maar zeggen nog steeds weinig over de effectiviteit van de wet zolang er geen vergelijkingen kunnen worden gemaakt met de situatie vóór de inwerkingtreding van de wet. En een ‘nulmeting’ is er niet. Technisch gezien zou je wel een beheerst experiment kunnen uitvoeren, waarin je bijvoorbeeld in de ene helft van de gevallen wel en in de andere helft van de gevallen niet identificeert en verifieert volgens de wet en dan kijkt wat voor verschillen dat oplevert, maar het behoeft geen betoog dat de strafrechtspleging zich niet leent voor dat soort experimenten. Hoogstens zou je de verschillen tussen de twee door de Inspectie onderzochte forensisch psychiatrische klinieken kunnen onderzoeken als een soort van *live experiment* (als dat al iets zou kunnen opleveren: de betrokken populaties zijn natuurlijk veel te klein om betekenisvolle uitspraken te kunnen rechtvaardigen), of de verschillen per politie-eenheid nader kunnen analyseren. Ik heb nog geen onderzoek van die aard gezien.

Resteren de jaarverslagen van de Afdeling Matching van Justid. In het Protocol hebben partijen afgesproken dat Justid jaarlijks aan de minister verslag uitbrengt over zijn bevindingen in het kader van identiteitsvaststelling. De Afdeling Matching heeft zo’n centrale rol in het proces van identiteitsvaststelling en er is voorlopig nog zo veel te verbeteren, dat het, zeker bij zo’n jonge wet (vorig jaar werd zij tien, dus ze komt nog maar net in de buurt van de puberleeftijd), nuttig leek om jaarlijks met elkaar stil te staan bij de ervaringen en te bezien wat dat oplevert aan leer- en verbeterpunten. Dat verslag zou

vooral moeten gaan over de effectiviteit van de wet, niet zozeer over de productiviteit van Justid – het is geen planning-en-controlverslag. Vanaf 2014 rapporteert Justid ieder jaar. De verslagen zijn passief openbaar. Zij bevatten een schat aan ervaringen en aanbevelingen. Het is daarom des te meer jammer dat er met de meeste van die aanbevelingen tot dusver weinig is gedaan. Dat komt deels doordat de aanbevelingen zich richten tot de ketenpartijen, voor wie de identiteitsvaststelling een minder prangend thema is dan voor de keten als zodanig (zie par. 4.3), deels doordat het ketenplatform waar de verslagen zouden moeten landen, de CIS, net in de tijd dat de stroom jaarverslagen op gang begon te komen, begon in te zakken en een echte vervanger er op het moment dat ik dit schrijf, nog steeds niet is (zie par. 2.1). Inhoudelijk valt op te merken dat de jaarverslagen in de praktijk toch meer gaan over de productie van de Afdeling Matching dan over de effectiviteit van het wettelijk stelsel van identiteitsvaststelling. Met ingang van 2018 is daar zelfs bewust voor gekozen. Dat is niet per se fout en ook niet onbegrijpelijk, maar het betekent wel dat ook deze verslagen niet de ultieme bron van informatie zijn over de effectiviteit van de wet. Die bron is er dus voorshands niet. Een paar trends licht ik wel uit de jaarverslagen.

Het aantal identiteitsvaststellingen dat is ‘binnengekomen via de BVID-functionaliteit’, dat wil zeggen: vanaf de zuil, schommelt sinds 2014 rond de 200.000. Dat lijkt niet al te ver af te liggen van het aantal aanhoudingen van verdachten voor een VH-misdrijf. Het aantal nadere identiteitsonderzoeken (P5) toont een gestage toename. ‘De verklaring hiervoor is dat er meer aandacht is voor het vaststellen van de juiste identiteit’, aldus het verslag over 2019. Het komt nog steeds vaak voor dat bij een identiteitsvaststelling via de BVID-zuil een identiteitsdocument ontbreekt. Sinds 2014 betreft dat ruim 30.000 gevallen per jaar. Het aantal bij Justid bekende identiteitsonderzoeken (P5) bedraagt nog geen tiende daarvan. Zit hier misschien ruimte voor verbetering? Elders in dit boekje heb ik al iets gezegd over de problematiek van vonnissen op verkeerde naam, waarover Justid sinds 2014 rapporteert (par. 4.3).

Al bij al is de oogst mager. Misschien moet de Inspectie of de Rekenkamer nog maar eens terugkomen. Ook lijkt mij dat er ruimte is voor bredere en diepgaandere statistische analyses op basis van de beschikbare – en/of nog te verzamelen – cijfers. Dat Justid zelf zulke analyses niet uitvoert en ook niet laat uitvoeren, is logisch gezien zijn rol en taak. Het Departement zou die wel kunnen (laten) uitvoeren.

Ad 3 Voldoen de gemeten effecten aan de uitgesproken verwachtingen?

Na alles wat hiervoor gezegd is over (het ontbreken van) meetbare doelen en het ontbreken van betekenisvolle evaluatiegegevens, valt er over deze vraag weinig meer te zeggen.

Ad 4 Zijn er misschien onvoorziene neveneffecten opgetreden, en zo ja, zijn die gewenst of ongewenst?

Hierover kan ik weinig melden. Ik noemde al enige malen het verzet van de GGZ tegen de toepassing van vingerafdrukken bij verificatie (zie par. 1.4 en 5.1). Dat verzet berustte onder meer op de vrees dat die toepassing de vertrouwensrelatie tussen de behandelaar en de patiënt zou schaden. (Terzijde: let op het verschil in terminologie tussen de GGZ en de strafrechtsketen. Waar de strafrechtsketen spreekt van verdachten en veroordeelden, blijft de GGZ spreken van ‘patiënt’, ook waar zij – met betrekking tot cliënten op forensische titel – fungeert als onderdeel van de strafrechtsketen.) Of dat neveneffect is opgetreden, weet ik niet. Voor zover de biometrie in de GGZ niet is toegepast, kan er in ieder geval ook geen sprake zijn van deze nevenschade.

5.5 Het glas is halfvol

Waar toe leidt al het voorgaande ons? Heeft de wet enig nut? Is zij geslaagd? Moeten we ermee doorgaan?

Vanaf het begin dat het nieuwe stelsel ging werken, zijn er vanuit allerlei uitvoerders wensen bij het Departement op tafel gelegd om dit of dat toe te voegen aan de wettelijke en/of technische mogelijkheden. Dat is heel begrijpelijk. Zodra je een hoek om bent geslagen, krijg je nieuwe vergezichten te zien – en aanbod scheidt vraag. Het leidde ook tot een ander effect: men focuste op dingen die (nog) niet geregeld waren en beschouwde die als tekortkomingen van het stelsel. Als je

er zo naar kijkt, is het glas altijd halfleeg. Mijn antwoord daarop is steeds geweest: je hebt gelijk, er kan – en er moet – nog van alles worden verbeterd, maar let wel: het glas is halfvol, níet halfleeg! We zijn al mijlen verder dan we vóór 2010 waren.

Je kunt er ook nog op een andere manier naar kijken. Op aangeven vanuit de keten heeft de minister in 2006 het traject in gang gezet dat in 2010 heeft geleid tot de invoering van het nieuwe stelsel van identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen. Herhaaldelijk is in die tijd de vraag gekomen: hoe groot is eigenlijk het probleem dat u wilt oplossen, hoe veel gaat er fout en hoe vaak, en wat is dan de schade? Zoals we hebben gezien in paragraaf 5.4, heeft het de wetgever enige moeite gekost om die vraag te beantwoorden. Maar had hij de hele exercitie daarom achterwege moeten laten? Stel dat er in de loop van de tijd ernstige incidenten waren voorgevallen als gevolg van identiteitsverwisselingen, dan zou de vraag voor de hand hebben gelegen: minister, waarom heeft u dat nog steeds niet goed geregeld? Het is het aloude dilemma van het kalf en de put. Zo lang het kalf nog niet in de put ligt, is de vraag: ‘Waarom zou je die put nou dempen, het gaat toch steeds goed?’ En als het kalf op een kwaad ogenblik erin valt en verdrinkt, is het verwijt: ‘Waarom heb je die put niet eerder gedempt?!’ Beiden hebben tot op zekere hoogte gelijk. Maar wie regeert, moet vooruitzien.

Alles wat ik hier verder nog over zou kunnen of willen zeggen, zou leiden tot herhalingen van dingen die ik eerder in dit boekje heb geschreven. Het laatste woord is aan de lezer.

Noten

- 1 Ik ontleen de regel, voor zover betrekking hebbend op de omzet van een bedrijf, aan H. Thierry, *Organisatie en leiding* (zesde druk), Leiden: H.E. Stenfert Kroese bv 1973, p. 78-79. De generalisatie is voor mijn rekening. De anonieme auteur op Wikipedia is iets voorzichtiger dan ik hier ben, zie <https://nl.wikipedia.org/wiki/Pareto-principe>, geraadpleegd 17 juli 2020.
- 2 Charles E. Lindblom, ‘The Science of “Muddling Through”’, *Public Administration Review*, Vol. 19 (1959), nr. 2, p. 79-88.

- 3 Art. 9:11 Wvvgz is in de memorie van toelichting slechts toegelicht met een verwijzing naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wivvg, 'dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is' (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32399, nr. 3, p. 98). Die toevoeging is onjuist. De memorie van toelichting op de Wvvgz dateert van 4 juni 2010; toen stond de Wivvg al in het *Staatsblad*. Art. 51 Wzd op zijn beurt is ingevoerd tegelijk met art. 9:11 Wvvgz. Het is in het wetsvoorstel voor de Wzd opgenomen bij gelegenheid van de derde nota van wijziging en slechts toegelicht als 'noodzakelijk equivalent van een regeling als in de Wet bopz' (*Kamerstukken II*, 2011/12, 31996, nr. 9, p. 8). Vervolgens heeft het via de tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel voor de Wvvgz de plek gekregen die het thans heeft. Het wordt in die nota slechts toegelicht als 'harmonisatie met de Wvvgz' (*Kamerstukken II*, 2015/16, 32399, nr. 25, p. 217).
- 4 Brief van de minister van 6 juli 2015, *Kamerstukken II*, 2014/15, 29279 nr. 265.
- 5 Charles E. Lindblom, 'Still Muddling, Not Yet Through', *Public Administration Review*, November/December 1979, p. 517-526. In een noot bij dit artikel bedankt de auteur de toenmalige *managing editor* van het tijdschrift voor het bedenken van de titel van het eerste artikel (uit 1959) en merkt droogjes op dat die titel 'may have contributed as much to the attention the article has received as did its contents'.
- 6 Delta is de vierde letter van het Griekse alfabet, overeenkomend met onze 'd'. De hoofdletter schrijf je als een driehoek: Δ. In de natuurkunde is deze afbeelding het symbool voor de toe- of afname van een grootheid.
- 7 Zie voor deze cijfers het jaarlijks verschijnende rapport *Criminaliteit en rechtshandhaving* van het WODC.
- 8 *Kamerstukken II*, 2011/12, 33173, nr. 1.
- 9 Clemens H.J. Willemsen, *Identiteitsvaststelling van verdachten en illegale vreemdelingen door opsporingsdiensten: Een toetsingskader voor de kwaliteit van het product, het proces en de organisatie*. Vianen: Global Academic Press 2019.
- 10 Herzien Openbaar rapport d.d. 23 september 2009, rapportnummer: 2009/199, p. 17: 'De Nationale ombudsman is van oordeel dat dit [dat is: de nieuwe wet, WB] een stap in de goede richting is.'
- 11 'Een wintergast is een vogel die in het winterhalfjaar noordelijk gelegen streken waarin hij heeft gebroed, verlaat om in zuidelijker gelegen streken met een gematigder klimaat te overwinteren.' (Wikipedia, geraadpleegd 2 oktober 2010)

BRONNEN

Zoals in het voorwoord vermeld: dit is mijn derde boek over strafrecht en keteninformatisering. Ik bouw hierin voort op de inzichten die zijn beschreven in de beide vorige, dat zijn:

- *Jegens en Wegens*, tweede druk, 2010 (Nijmegen: Wolf Legal Publishers); en
- *De verdachte in de ketens*, 2019 (Den Haag: Boom bestuurskunde).

Voor het gemak van de lezer die misschien iets zou willen naslaan, verwijs ik bij bepaalde onderwerpen expliciet naar paragrafen in die boeken.

Een heel belangrijke bron als het gaat over identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden, is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wivvg. Die wordt officieel geïdentificeerd als *Kamerstukken II, 2006-2007, 31436, nr. 3*, en is te vinden op de site parlementaire documenten (<https://zoek.officiële bekendmakingen.nl/kst-31436-3-h1.pdf>). Ook de nota van toelichting bij het Bivv is een rijke bron van informatie over het stelsel. Die is te vinden in *Staatsblad* 2009, nr. 352. Ik put in dit boekje veel uit beide documenten, zonder nadere bronvermelding.

Een ander informatief document is het *Protocol identiteitsvaststelling (strafrechtsketen)*. Daarnaast is er destijds (2010) een brochure gemaakt over de Wivvg, getiteld *Identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen: Wet en Protocol*. Beide documenten zijn te vinden op internet. Ook is daar een document met vragen en antwoorden over de wet en het Protocol te vinden, de *Q&A*. Deze *Q&A* wordt bijgehouden door medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Uiterst informatief is het proefschrift van Clemens Willemsen *Identiteitsvaststelling van verdachten en illegale vreemdelingen door opsporingsdiensten* (2019), waar ik in dit boekje herhaaldelijk naar verwezen heb. Werkelijk alles wat iemand zou willen weten over

identiteitsvaststelling staat erin, het is bijna een encyclopedie. Het complete boek is te vinden op de site van de Universiteit Tilburg.

Speciaal voor het juridische lezerspubliek zijn er vier artikelen van mijn hand:

- 'De betekenis van informatiemanagement en ketendenken voor de strafrechtspleging geïllustreerd aan de hand van het thema identiteitsfraude', *DD* 2007, 44, p. 567-588.
- 'De Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen' (met Karin van Deudekom), *Ars Aequi* 2010, p. 628-634.
- 'Het integraal en integer strafrechtelijk persoonsbeeld: systematiek, concepten en achtergronden', *DD* 2011, 54, p. 797-812.
- 'Karl Marx en de slachtoffers van identiteitsfouten en -fraude in de strafrechtsketen', *DD* 2018/43, p. 572-584.

En drie meer op informatici en bestuurskundigen gericht:

- 'Beweging in de strafrechtsketen - de strafrechtsketen in beweging?' In: *Geboeid door ketens. Samen werken aan keteninformatisering*. Den Haag 2007, p. 59-70.
- 'Keteninformatisering en de praktijk van informatiestrategie: de strafrechtsketen. In: Zoeklicht op Keteninformatisering. Betekenis voor theorie en praktijk. Bijdragen ter gelegenheid van het emeritaat van Jan Grijpink.' Congresbundel 14 april 2011. *Journal of Chain Computerization. Information Exchange for Chain-Cooperation*, p. 49-55.
- (Ook in het Engels: 'Chain-computerisation in practice: the criminal justice chain'.)
- 'Het integraal en integer persoonsbeeld: hoe theorie en praktijk elkaar ontmoeten in de strafrechtsketen'. In: Aske Plaat, Guido van Os en Mirko Noordegraaf (red.): *Rijk mét wetenschap. Bestuur is Informatie* 2012. Den Haag 2012, p. 203-217.

TREFWOORDENREGISTER

Verwezen wordt naar paginacijfers.

A

antecedenten	zie Justitiële gegevens
attribuut	69

B

Basisregistratie personen	69
Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden	zie Bivv
bewaartermijn	83
bezoekers (van gedetineerde)	63
biometrie	38, 51
biometrische gegevens	zie biometrie
Bivv	31, 68
BSN	56

C

correctierecht	78
----------------	----

D

data	20
database	69
DNA	50

E

effectiviteit	99, 106
entiteit	69, 73
entiteittype	69

F

foto's	49
--------	----

G

gedetineerden	61
gegevens	20

gegevensverzameling	20, 75
getuige	60
GGZ	27, 96
grondplaat gegevensbestanden	22

H

HALT	59, 63
HAVANK	28

I

identificatie	19, 38, 39, 45
identificatieplicht	59
identificatiezuil	zie zuil
identificerende persoonsgegevens	21
identiteit	18, 23, 73
identiteitsbewijs	22, 38, 45
identiteitsfraude	26
identiteitsvaststelling	15, 37
ID-staat	50
informatie-ecosysteem	67
informatiesysteem	20
Inhaalslag (DJI)	26
integer persoonsbeeld	19
integraal persoonsbeeld	19

J

JD	20
Justid	15, 77
justitiabele	58
justitiële documentatie	zie JD
justitiële gegevens	36
Justitiële Informatiedienst	zie Justid

K

keten	16, 18, 39
ketenregie	83
ketenwet, eerste	37
ketenwet, tweede	83
koppelingen (hard, zacht)	56, 76

L

Leidende Administratieve Identiteit (LAI) 77

M

matching 15, 73, 76, 108
Matching Autoriteit 76
minderjarigen 53
muddling through 95, 98
Mulder 59, 64

N

naleving 94
nationaliteit 69
neveneffecten 110

O

opgeëiste persoon 59, 63

P

personalia zie identificerende persoonsgegevens
persoonsgegevens 21
persoonsverwisseling 95, 97
Progis 25
Progis-zuil zie zuil
Programma Informatievoorziening Strafrechtsketen zie Progis
Protocol 26, 31, 48, 77
Protocol identificatie en labeling 32
Protocol identiteitsvaststelling (strafrechtsketen) zie Protocol

R

rechtspersonen 57
rechtsstaat 80
rectificatie 70, 79, 81
regie 80
registratie 41, 54
relatienummer 73
resocialisatietermijn 89

S

SKDB	20, 38, 67, 70, 75
SKN	23, 38, 55, 56, 73
SKN-wet	zie Wivvg
slachtoffers	59
sleutel	69
strafrechtsketendatabank	zie SKDB
strafrechtsketennummer	zie SKN
strafvorderlijke gegevens	36
succesvolle identificatie	50

T

traject	18, 39, 55
---------	------------

V

verificatie	19, 28, 38, 39, 51
verificatieplicht	95
vernietigen (van gegevens)	83
veroordeelde	59
verwijzingen	21, 71
VH-feit	31
vingerafdrukken	49, 71
vreemdelingen	59, 64
VRIS-protocol	32, 64
VVI	12, 28, 71

W

Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen	zie Wivvg
Wivvg	26, 31, 34, 38

Z

zaakgegevens	21
zuil	48