

3° wat de lokale politie betreft

- verbeteren van het rekruterings- en opleidingsniveau van de lokale politie;
- versterken van de terreineffectieven;
- versterken van de financieringscapaciteit van de zones van de lokale politie, in het bijzonder via de fusie van zones;
- verbeteren van de werking van de zones van de lokale politie.

Het meeste aandacht in de media kreeg enerzijds de drastische vermindering van het aantal man-

daathouders van 84 naar 31, en anderzijds het op provinciaal niveau naast elkaar behouden van de DIRJUD en de DIRCO. De bestuurlijke directeur zal het managementbeheer verzekeren van de managementdienst (PLIF) en van het AIK (informatiekruispunt), eveneens ten voordele van de lokale zones en van de gerechtelijke directeur. Nu worden de nodige stappen genomen om dit alles te verwerken in wetteksten en om progressief al deze woorden in daden om te zetten.

OPSPORING EN POLITIE / POLICE AND INVESTIGATION (3)

Identiteitsvaststelling en -onderzoek in de strafrechtsketen: een nevenactiviteit

Tamara Speerstra & Libbe Henstra^a

- ^a MatchingsAutoriteit, Justitiële Informatiedienst, Ministerie van Veiligheid en Justitie Nederland.

1. Inleiding¹

‘Een zorgvuldige vaststelling van de identiteit van de verdachte of een veroordeelde is een elementaire voorwaarde voor de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het justitiële overheids-optreden’, zo meldde de minister van Justitie aan de Tweede Kamer in december 2006.² De aanleiding hiervoor was de aanname dat identiteitsfraude een groeiend probleem vormde en zou gaan vormen.³ Om een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten of veroordeelden in de strafrechtsketen te versterken, is er vier jaar later een start gemaakt met de gefaseerde invoering van de Wet Identiteitsvaststelling Verdachten, Veroordeelden en Getuigen (WIVVG). De auteurs hebben vanuit de praktijk onderzoek gedaan naar de moeizame weg naar een correct integer (‘wie is het?’) en integraal (‘wat hoort bij hem?’) persoonsbeeld in de strafrechtsketen. De praktijk

blijkt een andere dan die politici, beleidsmakers of wetgevers voor ogen hebben. De weg die met de WIVVG is ingeslagen, is geen geplaveid pad, maar een kronkelig bergpad met een onzeker verloop. Hun onderzoek richtte zich op vragen als wat zijn de knelpunten, waaruit zijn ze ontstaan en welke realistische oplossingsrichtingen zijn aanwezig? In dit artikel worden enkele facetten van hun onderzoek belicht.

2. Het identiteitsprobleem in strafrechtsland

In de dertiende editie van de Dikke Van Dale (1999) betrof een identiteitsprobleem nog een geestelijk probleem. Sindsdien zijn de begrippen ‘identiteitsdiefstal’ of ‘identiteitsfraude’ gemeengoed geworden.⁴ Aan het begin van deze eeuw kwamen er meer en meer verontrustende berichten dat ook de strafrechtsketen op grote schaal geplaagd werd door identiteitsfraude. De autoriteiten signaleerden een toenemend gebruik van valse of vervalste documenten, gedetineerden bleken op andermans naam hun straf uit te zitten en het aantal vermiste identiteits- en reisdocumenten nam verontrustende vormen aan. De gepresenteerde cijfers, die de ernst van het probleem moesten onderstrepen, waren echter sterk overtrokken. Van de meer dan 100.000 ‘aantoonbare identiteitsfraudeurs’, die de toenmalige raadsadviseur van het Nederlandse ministerie van Justitie en bijzonder hoogleraar Jan GRUIPINK in 2006 presenteerde, blijven bij na-

¹ Dit artikel is gebaseerd op hun onderzoek *Identiteitsonderzoek in de strafrechtsketen. De MatchingsAutoriteit en de weg naar een integer en integraal persoonsbeeld* dat eveneens op persoonlijke titel tot stand is gekomen.

² Brief aan de Tweede Kamer d.d. 6 december 2006, TK 2006-2007, 29271-23.

³ Memorie van toelichting WIVVG 2007-2008, 31 436, nr.3.

⁴ De term ‘identiteitsfraude’ duikt rond 2002 in de media op, voorafgegaan de politiek Den Haag, die het een paar jaar eerder had geïntroduceerd.

der onderzoek in de vingerafdrukkencollectie HAVANK minder dan een tiende over (GRUIJINK, 2006, 42; SMIT, 2012, 23). Ook mediaberichten in die periode als 'Tientallen nep-daders in de cel' en 'Veel criminelen laten anderen straf uitzitten' waren niet op feiten gebaseerd (GRUIJINK, 2006, 45). De kwalificatie 'identiteitsfraude' is hier al te gemakkelijk toegekend. Alle fouten en de daardoor veroorzaakte schade in de identiteitshuishouding, zoals onterecht strafrechtelijk ingrijpen, zijn vooral toe te rekenen aan tekort-schietende invoer. Zo is het aantal gevallen van doelbewuste misleiding door een justitiabele van zijn identiteit ('identiteitsfraude') slechts een fractie van het aantal fouten dat gemaakt wordt door slordige invoer.⁵ Daarnaast kan men met professor Daniel SOLOVE stellen dat instanties die persoonsgegevens verzamelen en opslaan – overheden en bedrijven – niet alleen verantwoordelijk zijn voor die opslag maar ook aangesproken dienen te worden voor de tekortkomingen in hun informatiearchitectuur en controleprotocollen, die uitbuiting daarvan mogelijk maken (SOLOVE, 2004). Dit uitgangspunt geldt ook voor het identiteitsbeheer binnen de strafrechtsketen. Met het toepassen van het strafrecht op burgers is het vereist dat niet alleen de juiste persoon voor de juiste strafbaar gestelde gedraging wordt vervolgd, maar dat ook – vooral – de juiste persoons- en zaakgegevens worden ingevoerd in de systemen.⁶

3. De 'keten' in een verkokerd justitielandschap

Het keten-begrip kwam in de jaren negentig van de vorige eeuw bij de overheid in zwang. Ook binnen het strafrechtsdomein werd het ketenbegrip geïntroduceerd, dat door de *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* gedefinieerd werd als 'een lineair proces waarin verschillende organisaties buiten hun eigen organisatiegrenzen

werken aan een gemeenschappelijk resultaat' (WRR, 2011, 72). De toepassing van het strafrecht op een verdachte is sinds mensenheugenis toebedeeld aan opsporingsinstanties, het openbaar ministerie, de rechtbank en de penitentiaire inrichtingen.⁷ Deze partijen vervullen hun afzonderlijke rol in respectievelijk de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging. Ieder domein kent zijn eigen organisatie, regels, doelstellingen en bedrijfscultuur. De verbintenis met een volgand domein behelst doorgaans alleen de overdracht van een eindproduct: een procesverbaal van de politie dat wordt ingezonden naar het O.M., een dossier dat wordt aangeboden aan de rechtbank en een vonnis dat ten uitvoer moet worden gelegd. De aandacht en bemoeienis stopt wanneer 'hun zaak' eenmaal over de schutting is gegaan. Met hun afzonderlijke, scherp omschreven wettelijke taak is een houding van 'dat is niet ons pakkie-an' dan ook een vanzelfsprekendheid in dit sterk verzuild, verkokerd justitielandschap. Wil de strafrechtsketen succesvol als keten functioneren dan vraagt dat, zoals Wim BORST in zijn studie over persoonsgebonden informatie in de strafrechtsketen aangeeft, om een wending van copernicaanse magnitude (BORST, 2012, 203-218). Het structureel over de eigen organisatiegrenzen heen werken aan een gemeenschappelijk resultaat is een schier onmogelijke taak voor deze op meerdere fronten verankerde verkokering in de strafrechtsketen, die daarbij ook geen werkbare overeenstemming kent in dat gemeenschappelijk resultaat. Hoogleraar recht en informatisering Corien PRINS geeft dan ook aan dat door de overheid vooral een technologische informatieketen is gecreëerd. 'De instanties zelf', zo schrijft ze, 'blijven op hun eigen eilandjes werken en voelen zich niet verantwoordelijk voor andermans doen en laten. Ook juridisch gezien heeft iedere organisatie zijn geheel eigen verantwoordelijkheidsregime' (HUISSEN, 2010).

4. De WIVVG

Pas met de komst van de Wet Identiteitsvaststelling Verdachten, Veroordeelden en Getuigen (WIVVG), welke op 1 oktober 2010 gefaseerd is

⁵ Op basis van verschillende onderzoeken kan men voorzichtig stellen dat het totaal aantal fouten rond 17% ligt, terwijl het aantal potentiële fraudegevallen minder dan 1,2% is.

⁶ Deze 'systeemverantwoordelijkheid' wordt onderschreven door art. 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) aangaande het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven.

⁷ Overige partijen als de forensische zorg, de reclassering e.d. laten we hier buiten beschouwing.

ingevoerd, lijkt men zich binnen de strafrechtssketen meer bewust te worden van de gevaren van onzorgvuldige registraties. Het doel was om de identiteit van de justitiabele aan de voorkant van het strafrechtelijk traject – opsporingsfase – eenduidig vast te stellen, zodat in de volgende fasen – vervolging, berechting, tenuitvoerlegging – kan worden volstaan met verificatie. Om het gestelde doel te bereiken, werden een aantal maatregelen getroffen, waarvan de belangrijkste zijn: de aanzienlijke verruiming voor identificatiedoeleinden van de afnamemogelijkheden van biometrie (foto's, vingerafdrukken) en het oprichten van de strafrechtssketendatabank (SKDB) waarin de identificerende persoonsgegevens worden opgeslagen. Deze databank wordt beheerd door de Justitiële Informatiedienst (JustID) in de rol van MatchingsAutoriteit (MA), die tot primaire taak heeft het verstrekken van een integer ('wie is het?') en een integraal ('wat hoort bij hem?') persoonsbeeld van justitiabelen aan daartoe gerechtigde ketenpartners. Het is ook de MA die nadere identiteitsonderzoeken uitzet wanneer er twijfel is rond iemands identiteit of registratie. Die onderzoeken worden belegd bij de vreemdelingenpolitie (VP) en de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Het is bekend dat de identiteitsvastlegging in de dagelijkse praktijk van de opsporing en vervolging een lage prioriteit had. Zo was en is het voor de politie van belang dat zij de juiste verdachte hebben aangehouden en voor het O.M. dat zij de juiste verdachte vervolgen. Hoe die verdachte de systemen ingaat, had niet bepaald de aandacht. Invoerfouten zijn snel gemaakt, maar met het alom koppelen en uitwisselen van bestanden en informatie van tegenwoordig, zijn de gevolgen exponentieel toegenomen ten opzichte van een 'koppelvrij' verleden. Meermalen is het voorgekomen dat weliswaar de juiste persoon voor het juiste delict werd vervolgd en bestraft maar dat de desinteresse voor een correcte administratieve vastlegging van de juiste identiteit een onschuldige burger voor de latere gevolgen daarvan laat opdraaien. Vooral een breed gevoeld en diep besef van de gevaren van onzorgvuldige invoer van persoons- en zaakgegevens ontbreekt binnen de strafrechtssketen. Onzorgvuldige invoer leidt

vroeg of laat tot schade en vrijwel altijd tot onderzoeksvragen. Die vragen laten zich echter niet zomaar beantwoorden.

De diensten die daarvoor zijn aangewezen (VP en KMar) ontmoeten daarin naar eigen zeggen hindernissen die organisatorisch, systeemtechnisch en wettelijk van aard zijn. Vanuit de organisatie kampen ze met een gebrek aan eenduidigheid in werkwijze, personele capaciteit en kennis. Systeemtechnisch ontbreekt het hen aan de noodzakelijke autorisaties in het oerwoud van systemen. Daarnaast ervaren ze belemmeringen door wettelijke bepalingen aangaande toegankelijkheid van informatie. Identiteitsvaststelling en -onderzoek is geen hoofd-, maar een nevenactiviteit.

5. Nawoord

Met het toepassen van het strafrecht op een individu is het de verantwoordelijkheid van die overheid te zorgen dat de *juiste* verdachte op het *juiste* delict wordt aangesproken. Wanneer diezelfde overheid ervoor kiest iedere strafrechtelijke interventie te registreren en langdurig op te slaan voor andere, toekomstige doeleinden, dan kan men stellen dat zij daarmee de plicht heeft die registraties uiterst zorgvuldig uit te voeren opdat onschuldigen niet voor nare gevolgen komen te staan (VAN DER MEULEN & KOOPS, 2012). De WIVVG biedt daartoe voldoende mogelijkheden, die in de praktijk (nog) niet ten volle ingezet zijn. De achilleshiel van de keten is het uitblijven van een structurele organisatieoverschrijdende samenwerking. Dit werpt dan ook de vraag op in hoeverre het zinvol is te blijven spreken van een keten. De overheid is op de route naar een kwalitatief hoogwaardige identiteitshuishouding nog niet op haar bestemming aangekomen.

Referenties

BORST, W. (2012). Het integraal en integer persoonsbeeld: hoe theorie en praktijk elkaar ontmoeten in de strafrechtssketen. In M. NOORDGRAAF, G. VAN OS, & A. PLAAT (eds.), *Rijk mét wetenschap. Bestuur is informatie 2012*. Den Haag, 203-218.

GRIJPINK, J.H.A.M. (2006). Identiteitsfraude en overheid. *Justitiële Verkenningen* 7, 37-57.

HUIJSEN, R. (2010). Meldpunt Identiteitsfraude wacht een Gordiaanse klus. URL: http://www.platformburgerrechten.nl/artikelen/2010/meldpunt_identiteitsfraude.

SMIT, N. (2012). *Identitying Identity Fraud*. Ongepubliceerde scriptie Bachelor Forensic Science.

SOLOVE, D.J. (2004). The legal construction of identity theft. Essay gepresenteerd tijdens het symposium 'Digital Cops in a virtual environment Yale Law School', 26-28.03.2004. URL: http://lawmeme.law.yale.edu/static/pastevents/digitalcops/papers/solove_newcrimes.pdf.

SPEERSTRA, T. & HENSTRA, L. (2013). *Identiteitsonderzoek in de strafrechtssketen. De MatchingsAu-*

toriteit en de weg naar een integer en integraal persoonsbeeld. Ongepubliceerde scriptie Sint Lucas Pro Eindhoven.

VAN DER MEULEN, N.S. & KOOPS, E.J. (2012). Van preventie naar risicoacceptatie en herstel voor slachtoffers in Nederlands beleid tegen identiteitsfraude. Een beschouwing naar aanleiding van de zaak-Romet. *Nederlands Juristenblad* 87, 1709-1712.

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (WRR) (2011). *iOverheid*.

PENOLOGIE EN VICTIMOLOGIE / PENOLOGY AND VICTIMOLOGY (3)

De geest is uit de fles: wijzigingen titels V, VI en VII van de basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden

Tom Daems^a

^a Docent criminologie en rechtssociologie, Universiteit Gent (Corresp.: Tom.Daems@UGent.be).

Op 6 september 2013 verscheen de wet van 1 juli 2013 tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden in het *Belgisch Staatsblad*. Het betreft de vierde ingreep in de geschiedenis van de basiswet: eerder werden in 2005, 2006 en 2010 al aanpassingen doorgevoerd (DAEMS, 2011: 339-340). De wijzigingswet trad op 16 september 2013 in werking en bestrijkt diverse aspecten: (1) een verduidelijking van het karakter van de penitentiaire arbeid en de invoering van een wettelijke basis die het mogelijk maakt voor de penitentiaire administratie om schade te verhalen op gelden die zij verschuldigd is aan de gedetineerde; (2) de uitbreiding van het toepassingsgebied van de fouillering op het lichaam; en (3) diverse aanpassingen op vlak van het tuchtregime. In concreto betreft het aanpassingen in de titels V, VI en VII van de basiswet. Hierbij aansluitend verstuurde de directeur-generaal van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen op 6 september 2013 twee collectieve brieven naar de gevangenis: (1) collectieve brief nr. 124 die betrekking heeft op

het tuchtregime van gedetineerden en die collectieve brief nr. 109 van 27 juni 2011 vervangt (FOD JUSTITIE, 2013b) en (2) collectieve brief nr. 125 die het onderzoek aan de kledij, de fouillering op het lichaam en het onderzoek van de verblijfsruimte behandelt en die collectieve brief nr. 86 van 19 februari 2007 opheft (FOD JUSTITIE, 2013c). Beide collectieve brieven traden eveneens in werking op 16 september 2013.

Waarom werden de aanpassingen doorgevoerd? In de memorie van toelichting wordt de achtergrond van de wijzigingsoperatie bondig toegelicht: deze is vooral bedoeld als antwoord op een aantal veiligheidsproblemen naar aanleiding van enkele gijzelnemingen en ontvluchtelingen (KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, 2013a: 4). Een aantal van de aanpassingen komen er in de nasleep van een protocolakkoord dat de minister van Justitie had afgesloten met de vakbonden, met het oog op de verbetering van de veiligheid van de gevangenis. In een persmededeling van de FOD Justitie meldde de minister hierover het volgende: 'In het protocolakkoord werd ... afgesproken dat een aantal aanpassingen zouden worden doorgevoerd in de basiswet zodat fouilles minder administratief kunnen verlopen en overtredingen door gedetineerden strenger bestraft kunnen worden. Dit vereiste een aanpassing van de wet' (FOD JUSTITIE, 2013a). De hervormingen die betrekking hebben op de fouille en het tuchtregime maken daarenboven deel uit van een groter pakket aan maatregelen die in