

Identiteitsvaststelling en –verificatie in de strafrechtsketen

Advies 8 juni 2007

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming draagt er door middel van rechtspraak en advies toe bij dat overheid en relevante uitvoeringsorganen voldoende oog houden voor de beginselen van een goede bejegening, alsmede voor de rechtspositie van diegenen die in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de bescherming van jeugdigen aan de verantwoordelijkheid van de overheid zijn toevertrouwd.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Korte schets van het wetsvoorstel	3
2. De invalshoek van de Raad	5
3. De oplossing is ingrijpend, complex en (te?) ambitieus	5
4. Het voorstel is onvoldoende onderbouwd.	6
5. Gevolgen voor het regime	7
6. Het voorstel is inconsistent: enkele categorieën ontbreken	8
6.1 Jeugdigen jonger dan 14 jaar	8
6.2 'Administratiefrechtelijke' vreemdelingen	8
7. De forensische psychiatrie kan er buiten blijven	9
8. Strafrechtsketennummer wel noodzakelijk?	10
9. Conclusies en aanbevelingen	10
Bijlagen	12

Samenvatting

Het wetsvoorstel regelt de vaststelling en verificatie van de identiteit op tal van momenten in het strafproces en de tenuitvoerlegging. Deze momenten breiden zich daarmee ten opzichte van de huidige mogelijkheden substantieel uit. Hiermee gepaard gaat de invoering van een nieuw ICT-systeem dat aan moet sluiten op bestaande systemen en de invoering van een nieuw persoonsregistratienummer: het Strafrechtsketennummer.

De Raad deelt het standpunt van de regering dat voor een correct functioneren van de strafrechtsketen het essentieel is dat de identiteit van justitiabelen betrouwbaar kan worden vastgesteld en geverifieerd. Voorkomen moet worden dat in de strafrechtsketen uitgegaan wordt van een onjuiste identiteit van de betrokken personen.

De Raad mist in het voorstel de nodige informatie over de aard, ernst en omvang van de problematiek welke zouden nopen tot invoering van de voorgestelde nieuwe regelgeving en het nieuwe ICT- systeem. Dit te meer omdat deze plannen omvangrijk en complex zijn. Centraal staat voor de Raad de vraag of het gewenste resultaat niet met eenvoudiger middelen kan worden bereikt. De Raad stelt voor in de eerste fase van de keten de identiteitsvaststelling te optimaliseren, waarbij vervolgens in de latere fasen met een meer eenvoudige verificatie kan worden volstaan. De Raad wijst daarbij ook op de ervaring dat de invoering van omvangrijke nieuwe ICT-systemen gepaard gaat met aanzienlijke kosten en fouten en veelal niet de oplossing blijkt te zijn voor geconstateerde problemen in het functioneren van de overheid.

Het lijkt erop dat het voorstel verdere vertechnisering van het regime in de hand werkt. De Raad ziet in het voorstel een aanzienlijke uitbreiding van de werkbelasting voor de medewerkers, met name in de inrichtingen. Dit mede omdat extra financiële middelen voor de uitvoering van de wet ontbreken: het extra werk dient met de bestaande menskracht te worden uitgevoerd. De Raad wijst voorts op de inconsistentie in het wetsvoorstel dat bepaalde groepen justitiabelen (jeugd en vreemdelingen) buiten het bereik van de wet zijn gelaten. Daarentegen acht de Raad dat het veld van de forensische psychiatrie hiervan juist kan worden uitgezonderd, omdat het voorkomen van een justitiabele met onjuiste identiteit daar moeilijk voorstelbaar is.

1. Korte schets van het wetsvoorstel

Doel van het wetsvoorstel is een nieuwe regeling te bieden voor de vaststelling en verificatie van de identiteit van verdachten en veroordeelden op tal van momenten tijdens de opsporing, het gerechtelijk vooronderzoek, bij aanvang van de terechtzittingen en tijdens (de verschillende vormen van) de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Voor een betere vaststelling en verificatie van de identiteit zal een nieuw ICT-systeem worden ingevoerd, te beheren door een daarvoor op te richten justitiële dienst. Het aantal momenten waarop de vaststelling en verificatie van de identiteit plaatsvindt, wordt hiermee aanzienlijk uitgebreid ten opzichte van de huidige mogelijkheden. Zo zal er meer gecontroleerd worden tijdens de uitvoering van taakstraffen, tijdens het verlaten en binnenkomen van de inrichting en voor en na bezoek in de inrichting¹.

Samenvattend overzicht van de meest voorkomende handelingen ter vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden volgens het wetsvoorstel

Wat? >	Naam, adres, geboortedatum, etc. vragen	ID-bewijs inzien/verifiëren	Vingerafdrukken nemen/verifiëren	Foto's maken
Wanneer? v				
1. Bij de opsporing en het gerechtelijk vooronderzoek door politie, OM. Rechter-commissaris, reclassering	X	X	X	X
2. Voor de rechtbank	X	X		
3. Als (bijzondere) voorwaarde bij taakstraffen, voorwaardelijke veroordelingen en voorwaardelijke invrijheidsstelling en bij proefverlof tbs	X	X		
4. Bij de start van reclasseringsbegeleiding en toezicht bij naleving voorwaarden, proefverlof tbs	X	X		
5. Bij binnenkomst, verlaten (verlof) en voor en na bezoek in de p.i., tbs-kliniek en jeugdinstelling	X	X	X	
6. In de gevallen 3 t/m 5, indien het om misdrijven gaat waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten	X	X	X	X

¹ Het wetsvoorstel en de daarmee samenhangende plannen voor invoering van een passend ICT-systeem worden in dit advies aangeduid met 'het voorstel'.

Ter motivering voor het voorstel worden genoemd de keuze van de overheid de bestrijding van de financieel-economische criminaliteit en de daarmee samenhangende identiteitsfraude te intensiveren en verschillende nationale en Europese initiatieven voor verbetering van de mogelijkheden tot identificatie van personen. Voor de strafrechtsketen wordt gesteld dat voorkomen moet worden dat personen met een onjuiste identiteit worden vervolgd, berecht, bestraft en ingesloten. Bij de terechtzitting doet zich, zo wordt in het voorstel betoogd, veelvuldig het probleem voor dat de identiteit van een verdachte bij gebrek aan de juiste documenten niet met zekerheid kan worden vastgesteld. Uit een steekproef bleek dat enkele tientallen gedetineerden met een onjuiste identiteit in de penitentiaire inrichtingen verbleven.

2. De invalshoek van de Raad

De Raad ziet toe op de humane bejegening en resocialisatie en gaat daarom in op de gevolgen van het voorstel voor de situatie van justitiabelen en medewerkers.

De Raad onderschrijft het maatschappelijk belang van een juiste en betrouwbare identiteitsvaststelling van ieder die op het grondgebied van ons land verblijft in het algemeen en van hen die op enigerlei wijze in aanraking komen met de strafrechtsketen in het bijzonder. De integriteit van het overheidsoptreden in de strafrechtsketen is sterk afhankelijk van de juiste identiteit van de justitiabelen. De identiteitsvaststelling dient dus zo betrouwbaar mogelijk te zijn en dat de mogelijkheden hiervoor, met gebruik van technische middelen (ICT) voortdurend worden verbeterd, is hiervan een logisch gevolg. Niet alleen in Nederland, maar ook in Europees verband wordt gezien hoe de kennelijk toenemende identiteitsfraude (om welke reden dan ook gepleegd) kan worden voorkomen en subsidiair effectiever kan worden bestreden.

De Raad beschouwt het als zijn taak toe te zien op de humane bejegening en de resocialisatie van justitiabelen. Daarom gaat de Raad ook in op de betekenis van de toename van identiteitscontroles voor de bejegening van verdachten en veroordeelden en de regimes in de inrichtingen. Meer toegespitst betekent dit dat de Raad ingaat op de verhouding tussen middelen en doel, tussen hetgeen de maatregel vergt van medewerkers en justitiabelen versus de beoogde effectiviteit. Anders gezegd: is er evenwicht tussen probleem en oplossing? Vanuit dit oogpunt gaat de Raad in het bijzonder in op de gevolgen van de controles in de inrichtingen.

3. De oplossing is ingrijpend, complex en (te?) ambitieus

Het voorstel is buitengewoon ambitieus. Er wordt een systeem ingevoerd dat aan moet sluiten op bestaande andere systemen welke nog niet vlekkeloos werken. Het nieuwe systeem is uitermate omvangrijk, omdat op tal van momenten in het

strafproces en de tenuitvoerlegging controles moeten worden uitgevoerd². De beoogde resultaten zijn afhankelijk van de ontwikkeling van een grootschalig ICT-systeem, nl. een nieuw HAVANK dat in de loop van 2008 beschikbaar moet zijn. Het nieuwe systeem moet snel en eenvoudig op een groot aantal plaatsen in de strafrechtsketen kunnen worden uitgelezen. Het hoofdproces van de plaats van verificatie (bij de rechter-commissaris bij verhoor, bij de rechtbank bij zittingen, bij deelname aan programma's in het kader van voorwaardelijke bestraffing, voor en na bezoek in de inrichting e.d.) mag daarbij niet (hinderlijk) worden verstoord. Bovendien moeten de vervolgreacties duidelijk zijn. Bijvoorbeeld indien de beoogde match tussen het aangeboden biometrisch kenmerk (de vingerafdruk) en de aanwezige gegevens in het databestand niet overeenkomen, of wanneer bij aanvang van de terechtzitting de identiteit niet kan worden vastgesteld omdat de juiste documenten ontbreken. De opvolging van een negatieve match moet in alle beoogde situaties goed zijn geregeld en bij de betrokken autoriteiten en/of overheidsdienaren bekend zijn.

Kenmerk van de voorgestelde systematiek in het wetsvoorstel is een grootschalige centraal geleide en beheerde ICT voorziening, waaraan de overheidsdiensten hun werkprocessen en (kleinschalige) ICT voorzieningen dienen aan te passen. Dit laatste in evenredigheid aan de vele plaatsen en de vele momenten waarop de verdachte/gedetineerde opnieuw met zijn vingerafdruk moet worden gematched met het databestand.

Naast het Burger Service Nummer (BSN) dat thans ter vervanging van het Sofinumnummer voor alle burgers wordt ingevoerd, wordt voor iedere justitiabele een zogenaamd Strafrechts Keten Nummer (SKN) ingevoerd.

De Raad wijst erop dat de praktijk nogal wat voorbeelden kent van (vaak onder invloed van politieke besluitvorming) vermeende problemen waarvoor de oplossingen zijn gezocht in nieuwe ICT-systemen. In de meeste gevallen bleken deze gebrekkig te werken en pas na een aanzienlijke overschrijding van zowel de implementatietermijn als de geraamde kosten³.

4. Het voorstel is onvoldoende onderbouwd

Informatie over aard, ernst en omvang van de problemen is onvoldoende.

Verandering van beleid vraagt om een onderbouwing waarbij de nodige informatie wordt verstrekt over de ernst en omvang van de problemen die tot de beleidsverandering zouden nopen. Dit klemmt te meer wanneer omvangrijke en complexe plannen als oplossingen worden voorgesteld, zoals hierboven geschetst. De Raad constateert evenwel dat de omvang van de problemen in het onderhavige wetsvoorstel niet cijfermatig wordt onderbouwd. De steekproef naar de prevalentie van personen onder een onjuiste identiteit in de penitentiaire inrichtingen is niet representatief voor die inrichtingen, laat staan voor de hele strafrechtsketen. De Raad erkent dat elke persoon die onder een onjuiste identiteit in de

² Zie het overzicht in Bijlage I

³ 'Automatiseringsramp lijkt onvermijdelijk', Trouw 4 juni 2007, Bijlage II

strafrechtsketen verkeert er één teveel is, maar de uitslag van de steekproef is toch niet meer dan een momentopname welke als zodanig een onvoldoende onderbouwing vormt voor de plannen.

Van de aard en ernst van de problemen wordt al met al slechts een fragmentarische schets gegeven.

Als gevolg daarvan rijzen er vragen als: in welke mate gaat het om identiteitsfraude waarbij men zich bewust uitgeeft voor een ander, met de bedoeling om in diens plaats (tegen betaling?) een straf uit te zitten? In hoeverre gaat het om fouten in de registratie van persoonsgegevens in de administratie van de ketenpartners, waardoor verwisseling van personen optreedt? Hoe vaak komt het voor dat een strafproces stagneert omdat de identiteit van betrokkene, al dan niet door diens tegenwerking, niet bekend is? Zonder helderheid over de problemen en hun verscheidenheid kan er over de juistheid van de gekozen oplossingen weinig worden gezegd, maar is er in elk geval onvoldoende onderbouwing voor een 'megaproject' als het onderhavige.

De verwijzing naar internationale en nationale inspanningen ter voorkoming van identiteitsfraude spreekt als onderbouwing voor het voorstel niet aan. Deze verwijzing roept eerder de vraag op of genoemde inspanningen niet volstaan, althans eerst niet beter kunnen worden afgewacht alvorens de onderhavige omvangrijke en veelkostende operatie op te zetten.

5. Gevolgen voor het regime

Meer techniek, minder humaniteit? De financiële paragraaf ontbreekt. Zonder extra geld gaat de invoering ten koste van het primaire proces. De Raad vreest voor nadelige gevolgen voor het dagprogramma van gedetineerden.

Zoals onder 2 gesteld gaat de Raad ook in op de betekenis van het voorstel voor de bejegening van justitiabelen en de regimes in de inrichtingen.

Naar de Raad meent dient persoonlijk toezicht op de justitiabelen in de inrichtingen door de medewerkers deel uit te maken van een normaal en humanitair regime. De medewerkers dienen 'hun' pupillen, patiënten en gedetineerden te kennen. Wellicht valt te billijken dat in de inrichtingen met een hoge in- en uitstroom en korte verblijven dit zicht mankeert. Voor de inrichtingen waarin justitiabelen lang verblijven en met een lage doorstroom meent de Raad dat het tot de normale taken van de medewerkers behoort dat zij door persoonlijk toezicht op de hoogte zijn van de aan- en afwezigheid van de justitiabelen en dat de vaststelling of verificatie van de identiteit met technische middelen na de opname overbodig zou moeten zijn. In dat licht lijkt de intensivering van de identiteitscontroles op tal van momenten in de inrichtingen een nieuwe stap te zijn op de weg van vertechnisering van het regime, met name binnen de penitentiaire inrichtingen, waarbij er steeds minder mogelijkheden zijn voor persoonlijk contact tussen gedetineerden en penitentiaire inrichtingswerkers.

Duidelijk is dat het voorstel leidt tot een aanzienlijke toename van het aantal controles op de identiteit, waarvoor medewerkers zich dienen in te zetten en werktijd beschikbaar moet zijn. Ter illustratie het volgende. De controle van

vingerafdrukken van tien gedetineerden voor en na bezoek vraagt, wanneer dit per keer (optimistisch geschat) drie minuten kost, bij tien gedetineerden die bezoek ontvangen een uur extra werk.

Gelet op het bovenstaande mist de Raad een financiële paragraaf in het voorstel. Het voorstel gaat ervan uit dat de financiële consequenties (zowel personele als materiële kosten) kunnen worden gedragen binnen de bestaande capaciteit. Het kan niet anders dan dat dit zal leiden tot nieuwe aanvullende bezuinigingen, die veelal hun weerslag vinden in verminderde beschikbaarheid van personeel. Mede gelet op de personele situatie in de strafrechtsketen, met name binnen het gevangeniswezen, welke de laatste jaren toch al en in toenemende mate onder druk is komen te staan, acht de Raad dit niet aanvaardbaar. Bovendien leren ervaringen uit het (recente) verleden toch telkens weer dat de uiteindelijke, werkelijke kosten van een nieuwe voorziening veelal substantieel hoger uitvallen dan de geraamde.

Tenslotte vreest de Raad dat de toename van controles in de penitentiaire inrichtingen ten koste gaat van de reeds zeer krappe⁴ tijd voor (resocialisatie-) activiteiten.

6. Het voorstel is inconsistent: enkele categorieën ontbreken

Een deel van de jeugdigen (w.o. de HALT-deelnemers) en de 'administratiefrechtelijke' vreemdelingen vallen buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel.

6.1 Jeugdigen jonger dan 14 jaar

De Raad is overtuigd van de noodzaak van een gedegen identiteitsvaststelling aan het begin van de keten, maar betwijfelt de noodzaak van de invoering van een omvangrijke en complexe voorziening als het onderhavige.

Een nieuw systeem van identiteitsvaststelling en –verificatie en bijbehorende regelgeving dienen hoe dan ook consistent te zijn. Daarom verbaast het de Raad dat sommige groeperingen binnen de strafrechtsketen buiten beschouwing blijven. De Raad duidt hier op de leeftijdskeuze bij jeugdigen van 14 jaren, die is afgeleid van de minimum leeftijd van de identificatieplicht. Logischer lijkt het de Raad om ten aanzien van de strafrechtsketen aansluiting te zoeken bij de wettelijke leeftijd van strafrechtelijke immuniteit, namelijk 12 jaren.

Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op de deelname aan HALT-trajecten. Het is echter voorstelbaar dat ook daar persoonsverwisseling kan optreden, wanneer bijvoorbeeld een jeugdige in zijn plaats een ander laat deelnemen. Het kan daarom noodzakelijk zijn ook de identiteit van de HALT-deelnemers vast te stellen of te verifiëren.

6.2 'Administratiefrechtelijke' vreemdelingen

⁴ De afgelopen jaren is de dagprogrammatijd in het gevangeniswezen geregeld ingekrompen. Het gaan naar en van bijvoorbeeld arbeid dient nu al dikwijls te moeten geschieden in de tijd die voor de arbeid in het dagprogramma staat.

Ook de vreemdelingen die administratiefrechtelijk van hun vrijheid zijn benomen worden in het voorliggende voorstel uitgesloten; dit klemmt te meer daar in de praktijk administratiefrechtelijk en strafrechtelijk van hun vrijheid benomen vreemdelingen bij elkaar in dezelfde inrichting kunnen worden ondergebracht. De vaststelling en verificatie van de identiteit bij vreemdelingen blijkt in de praktijk moeilijker te zijn dan bij andere personen. Persoonsverwisseling doet zich bij de vreemdelingen veelvuldig voor. Verwisseling van een administratiefrechtelijk ingesloten vreemdeling met een strafrechtelijk ingesloten vreemdeling tast de integriteit van het overheidsoptreden sterk aan. Zo kan het zich bij een dergelijke verwisseling voordoen dat de verkeerde persoon wordt uitgezet. In dit verband wijst de Raad op de sterke groei van de categorie ongewenst verklaarde vreemdelingen.

7. De forensische psychiatrie kan er buiten blijven

Binnen deze sector is er geen behoefte aan een dergelijke intensivering van de identiteitscontrole.

Het voorstel beoogt op grond van het gelijkheidsbeginsel dat de nieuwe regeling ook moet gelden voor vaststelling en verificatie van de identiteit van de patiënten in de tbs-inrichtingen en de psychiatrische ziekenhuizen. De Raad ziet hiertoe echter geen noodzaak. De kans op persoonsverwisseling in deze inrichtingen is nagenoeg nihil. Aangenomen kan worden dat niemand baat heeft bij frauderen met identiteit in deze sector. Wie zou zich voor een tbs-gestelde of psychiatrische patiënt willen uitgeven om in diens plaats langdurig in een kliniek te worden opgenomen?

Terecht wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat persoonsverwisseling niet snel zal plaatsvinden omdat een psychische stoornis niet gemakkelijk te veinzen is en dat niet gemakkelijk een ander persoon – al dan niet tegen betaling – de plaats van een justitiabele in een psychiatrisch ziekenhuis zal innemen. De Raad meent dan ook dat, zo dit laatste al niet slechts denkbeeldig is, de praktijk op dit punt geen enkele aanleiding geeft voor het nemen van maatregelen. TBS kan in theorie levenslang duren en ook al om die reden is het onwaarschijnlijk dat hiermee wordt gefraudeerd.

De Raad onderschrijft wel de noodzaak om bij opname in de tbs-inrichting en in het psychiatrisch ziekenhuis en bij het definitieve vertrek uit de inrichting de identiteit te verifiëren. Het tussentijds verifiëren van de identiteit, zoals voor en na bezoek, verlof of andere kortdurende vrijheden is echter onnodig, frustreert de verlof- en vrijhedenpraktijk en legt een disproportionele last op aan de tbs-inrichtingen en de psychiatrische ziekenhuizen. Jaarlijks kent het tbs-veld 50.000 verlofbewegingen, als het voorstel wordt aangenomen zal er derhalve in de tbs-inrichtingen 100.000 maal per jaar een identiteitscontrole moeten worden uitgevoerd. Het toezicht en begeleiding van de patiënten in deze inrichtingen verschilt bovendien wezenlijk van die in de penitentiaire inrichtingen. De begeleiders en behandelaren kennen de

patiënten persoonlijk zodat persoonsverwisseling, zo het al mocht voorkomen, niet aan hun aandacht zal ontsnappen.

8. Strafrechtsketennummer wel noodzakelijk?

Invoering van een nieuw nummer naast bestaande nummers is onnodig complicerend.

Hierboven heeft de Raad al enige keren de vraag gesteld of niet met eenvoudiger middelen kan worden volstaan. In dezelfde lijn en niet omdat een technische aspect als het Strafrechtsketennummer (SKN) tot het primaire aandachtsveld van de Raad behoort, vraagt de Raad zich af of het creëren van dit nieuwe nummersysteem, noodzakelijk is. Invoering daarvan is een systeem op zichzelf met een eigen beheerslast. Het heeft na verloop van tijd zijn eigen foutenrisico's en moet bovendien door de vele gebruikers vaak worden uitgewisseld, althans kunnen worden bevestigd. Daar waar het elektronisch dossier nog lang geen gemeengoed is in de strafrechtsketen is zo'n nieuw nummer niet zonder risico's. De Raad vraagt zich bovendien af waarom niet het in Nederland ingevoerde BSN ook voor dit doel kan worden aangewend. Ook het SKN bevat immers, net zo min als het BSN, inhoudelijke informatie over de betrokken persoon, maar is veel meer een verwijfsnummer. Het BSN is bovendien ontwikkeld op basis van de ervaringen met het SOFI-nummer en de manco's van het SOFI-nummer zullen toch in het BSN systeem ten minste aanzienlijk zijn verminderd. Niet duidelijk is bovendien in hoeverre een SKN bestaande nummersystemen die bij de strafrechtsketenpartners in gebruik zijn, zal vervangen. Het lijkt er op dat naast het proces-verbaal nummer, het parketnummer, het DJI nummer etc. etc., weer een nummersysteem wordt geschapen. De Raad vraagt zich daarbij ook af of de toepasbaarheid van de al bestaande Verwijs Index Personen (VIP) voor het beoogde doel, voldoende is onderzocht als mogelijk alternatief.

9. Conclusies en aanbevelingen

De Raad concludeert dat met de invoering van dit systeem een te omvangrijke en te complexe oplossing wordt gezocht voor een probleem dat niet duidelijk is gedefinieerd en van een betrekkelijke omvang en betekenis lijkt te zijn. Dát binnen de strafrechtsketen een goede identiteitsvaststelling en –verificatie dient te zijn staat buiten discussie. Maar het zwaartepunt kan daarvoor liggen bij de eerste fase van de keten, waarna met minder (veelvuldige en complexe) verificatie kan worden volstaan.

Het veld van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen heeft de laatste tien jaar te lijden gehad onder een tendens van bezuiniging, versobering en een te grote nadruk op beveiliging. Tegen die achtergrond vergt de invoering van dit omvangrijke, complexe en kwetsbare systeem thans te veel van medewerkers en justitiabelen, te meer omdat de noodzaak hiervan in het voorstel nog onvoldoende is aangetoond. Daarom ligt het in de rede eerst na te gaan of het doel met eenvoudiger middelen kan worden bereikt.

De Raad beveelt aan:

- De problemen ten aanzien van de vaststelling en verificatie van de identiteit in de strafrechtsketen eerst helder in kaart te brengen en pas als daaruit blijkt dat een nieuw systeem met bijbehorende regelgeving noodzakelijk zijn, hiertoe over te gaan en die vernieuwing nauw aan te laten sluiten op de in de praktijk geconstateerde problemen.
- De Raad denkt daarbij aan een optimalisering van de identiteitsvaststelling in de eerste fase van de strafrechtelijke carrière van de justitiabele. Deze zou van een zodanige kwaliteit moeten worden dat in latere fases volstaan kan worden met een verificatie. Het aantal verificatiemomenten zou voorts zodanig moeten worden gekozen dat overlap niet voorkomt.
- Alvorens onomkeerbare stappen te zetten en grote uitgaven te doen, na te gaan of een beter en intensiever gebruik van de bestaande middelen niet opweegt tegen de invoering van een geheel nieuw systeem.
- Bij invoering van een systeem dat tot aanzienlijke uitbreiding van de werklast leidt, hiervoor zodanig financiële middelen beschikbaar te stellen dat voor de extra werkzaamheden ook naar rato formatie beschikbaar komt.
- Daarenboven helderheid te verschaffen over de extra middelen die noodzakelijk zijn voor aanschaf, ontwikkeling, onderhoud, licenties hard- en software, huur lijnverbindingen, vervangingen, enz.; kortom alle initiële en structurele materiële kosten in beeld te brengen.
- Maatregelen te nemen om te voorkomen dat intensivering van de identiteitscontroles in de (met name penitentiaire) inrichtingen ten koste gaat van de voor activiteiten beschikbare tijd.

Bijlagen

Bijlage I Overzicht van handelingen bij de vaststelling en verificatie van de identiteit in de strafrechtsketen

Wat? >	Naam, adres, geboortedatum, etc. vragen	ID-bewijs inzien/verifiëren	Vingerafdrukken Nemen/verifiëren	Foto's maken	Lichaamsmaten nemen	Afdruk lich. deel, video, confrontatie, scheren, geuridentificatie
Wanneer? V						
27aSv bij aanhouding als verdachte	X	X				
55c.1 Sv bij aanhouding als verdachte misdrijf v. voorl. hechtenis (67Sv)	X	X	X	X	X	
55c.2 Sv bij aanhouding als verdachte en identiteit onbekend of betwijfeld	X	X	X	X	X	
61a Sv bij ophouding voor verhoor, in belang van gerechtelijk onderzoek	X	X	X	X	X	X
80 Sv als voorwaarde voor schorsing voorlopige hechtenis		X	X			
147.2 Sv opdracht aan reclassering + betrokkene buiten inrichting	X	X				
147.2 Sv opdracht aan reclassering + betrokkene buiten inrichting + 55c.1Sv	X	X	X	X		
174a Sv rechter-commissaris	X	X				
174a Sv rechter-commissaris + 55c.1Sv	X	X	X	X		
244 Sv voorwaarde voor verlenging termijn v. kennisgeving niet verder vervolgen		X óf>	<óf X			
244 Sv begeleiding bij naleving vw.	X	X				
244 Sv begeleiding bij naleving vw. + 55c.1 Sv	X	X	X	X		
257a.4 Sv voorwaarde voor taakstraf		X óf>	<óf X			
22k, 77 o.2 Sr jo. 257a.5 Sv bij t.u.l. (jeugd-)taakstraf	X	X				
22k en 77 o Sr. bij t.u.v. (jeugd-)taakstraf + 55c.1 Sv	X	X	X	X		
14c.1 Sr., 77 bijz. voorwaarde bij voorw. (jeugd-)straf		X óf>	<óf X			
14d.2 Sr bij hulp en steun naleving vw. door reclassering vw. Straf	X	X				
14d.2 Sr bij hulp en steun naleving vw. door reclassering + 55.1.c Sv vw. straf	X	X	X	X		
15a Sr bij bijz. voorw. bij voorwaardelijke invrijheidsstelling (V.I.)	X	X				
15a Sr bijz. voorw. bij V.I. + 55c.1 Sv	X	X	X	X		
15b.2 Sr begeleiding en toezicht reclassering V.I.	X	X				

Vervolg overzicht van handelingen bij vaststelling en verificatie van de identiteit van verdachten en veroordeelden

Wat? >	Naam, adres, geboortedatum, etc.	ID-bewijs inzien/verifiëren	Vingerafdrukken nemen/verifiëren	Foto's maken	Lichaamsmaten nemen	Afdruk lich. deel, videoconfrontatie, scheren, geuridentificatie
Wanneer? V						
15b.2 Sr begeleiding en toezicht V.I. reclassering+55c.1 Sv	X	X	X	X		
38.1 Sr bij tbs zonder verpleging en met voorwaarden		X óf >	< óf X			
38.2 Sr bij begeleiding tbs met voorwaarden door de reclassering	X	X				
38p.3 Sr voorwaarde bij niet verder t.u.v. SOV		X óf >	< óf X			
38p.4 Sr hulp en steun bij naleving vw. niet verder t.u.v. SOV	X	X				
38p.4 Sr hulp en steun bij naleving vw. niet verder t.u.v. SOV + +55c.1 Sv	X	X	X	X		
77f.3 Sr verval v. strafvervolgning onder voorw. bij jeugdigen	X	X				
77f.3 Sr verval v. strafvervolgning onder voorw. bij jeugdigen + 55c.1 Sv	X	X	X	X		
77o.2 Sr voorwaarde bij oplegging taakstraf jeugdigen	X	X				
77o.2 Sr voorwaarde bij oplegging taakstraf jeugdigen + 55c1Sv	X	X	X	X		
77aa.2 Sr voorwaarde bij hulp en steun	X	X				
77aa.2 Sr voorwaarde bij hulp en steun + 55c.1 Sv	X	X	X	X		
Pbw Bvt en Bjj (identiteitsvaststelling en- verificatie IN de inrichtingen)						
4.1 Pbw bij toezicht op deelname PP en ET	X	X				
4.1 Pbw; 22 Bvt bij toezicht op deelname PP en ET + 55c.1.Sv	X	X	X	X		
28 Pbw; 22 Bvt, 33 Bjj: bij binnenkomst en verlaten van de inrichting; voor en na bezoek	X	X	X			
28.4 Pbw 22.4 Bvt, 33 Bjj: evt. voor legitimatiebewijs en andere doelen				X		
50.2.b Bvt: als bijz. voorwaarde bij proefverlof		X óf >	< óf X			
50.3 jo. 50.8 Bvt bij hulp en steun en toezicht door reclassering bij proefverlof	X	X				
50.3 jo. 50.8 Bvt bij hulp en steun en toezicht door reclassering bij proefverlof + 55c.1 Sv	X	X	X	X		

Samenvattend overzicht van de meest voorkomende handelingen bij vaststelling en verificatie van de identiteit in de strafrechtsketen

Wat ? >	Naam, adres, geboortedatum, etc. vragen	ID-bewijs inzien/verifiëren	Vingerafdrukken nemen/verifiëren	Foto's maken
Wanneer ? v				
1. Bij de opsporing en het gerechtelijk vooronderzoek door politie, OM, Rechter-commissaris, reclassering	X	X	X	X
2. Voor de rechtbank	X	X		
3. Als (bijzondere) voorwaarde bij taakstraffen, voorwaardelijke veroordelingen en voorwaardelijke invrijheidsstelling en bij proefverlof tbs	X	X		
4. Bij de start van reclasseringsbegeleiding en toezicht bij naleving voorwaarden, proefverlof tbs	X	X		
5. Bij binnenkomst, verlaten (verlof) en voor en na bezoek in de p.i., tbs kliniek en jeugdinstelling	X	X	X	
6. In de gevallen 3 t/m 5, indien het om misdrijven gaat waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten	X	X	X	X

Bijlage II: 'Automatiseringsramp lijkt onvermijdelijk' (Trouw 4 juni 2007, Vincent Dekker)

Een groot deel van de automatiseringsprojecten van de overheid komt nooit of slechts gedeeltelijk van de grond. Weggegooid geld dus.

„Het zal wel net zo gaan als bij de Watersnoodramp. Er moet eerst een grote, voor het publiek zichtbare automatiseringsramp gebeuren voordat we ons er druk over maken.“ Jan Friso Groote, hoogleraar computertechnologie aan de Technische Universiteit Eindhoven, is niet erg opgewekt over wat hij om zich heen ziet.

Automatiseringsrampen genoeg in Nederland. Maar enige actie daartegen, of zelfs maar de bewustwording dat die actie geboden is, ziet hij niet.

De overheid betaalt ettelijke miljarden per jaar voor automatiseringssystemen die gebrekkig werken of zelfs helemaal nooit in gebruik worden genomen. Dat is dan alleen het bedrag dat in de falende it-systemen is geïnvesteerd. De schade veroorzaakt door systemen die fouten maken, komt daar nog bij. Zo liep de overheid vorig jaar rente mis omdat de computer van de Belastingdienst te hoge huurtoeslagen toekende: het teveel uitgekeerde werd teruggevorderd, de misgelopen rente niet. Ook mocht de fiscus van de rechter niet alsnog belasting opeisen die eerder te laag was berekend, en betaalt NS jaarlijks miljoenen terug aan klanten wegens vertragingen, onder meer als gevolg van computerstoringen bij ProRail.

Graham Bolton van het in Utrecht gevestigde Institute for Software Quality, verzamelt op zijn site ifsq.nl nieuws over problemen veroorzaakt door automatisering. Bolton heeft een kwart eeuw ervaring in de automatisering en wil zijn bijna twee jaar oude instituut omvormen in een non-profit organisatie. Dat moet het makkelijker maken om het kwaliteitsbewustzijn in de automatiseringsbranche en bij zijn klanten te stimuleren. Want fouten voorkomen is vele malen goedkoper dan ze te herstellen, zeker als de fouten ook schade voor derden veroorzaken.

Volgens internationale studies komt 30 procent van alle automatiseringsprojecten nooit van de grond. Nog eens 50 procent komt te laat en/of vertoont na oplevering grote gebreken. Bolton kan die cijfers niet bevestigen maar denkt dat „in Nederland software wel iets degelijker wordt ontwikkeld dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten“. Dat zou stroken met de bevindingen van consultant Nico Beenker van het Nederlandse automatiseringsbedrijf Ordina. Onderzoek leerde hem in 2004 dat niet 30 maar 15 procent van alle projecten nooit werd opgeleverd. Nog eens de helft werd wel opgeleverd maar was te laat, te duur of niet goed. Slechts 35 procent voldeed helemaal. Daar staat tegenover dat een jaar eerder een onderzoek voor het ministerie van Vrom concludeerde dat van alle overheidsprojecten 50 procent nooit de eindstreep haalde, terwijl bij de andere helft nog sprake kon zijn van vertraging, extra kosten en fouten.

Welke cijfers het beste de Nederlandse realiteit weergeven, is zonder nader onderzoek niet te zeggen, meent de Amsterdamse informaticahoogleraar Chris Verhoef. Maar duidelijk is wel dat in het gunstigste geval slechts een derde van alle it-projecten slaagt, en dat minstens twee derde gedeeltelijk of geheel mislukt. Dat

betreft investeringen ter waarde van zo'n twaalf miljard per jaar, waarvan een kleine helft dus 'weggegooid geld' zou kunnen zijn.

Volgens Verhoef en Grootte zou zo'n faalpercentage in andere branches nooit worden geaccepteerd. Een van de redenen waarom dit bij it-projecten wel gebeurt is wat Verhoef de 'homeopathische verdunning' noemt. „Een treinvertraging treft reizigers die individueel slechts een kleine schade hebben. Pas als je de problemen concentreert zie je de enorme omvang.” De hoogleraren pleiten er daarom voor de problemen te laten inventariseren en daar lering uit te trekken voordat die 'grote automatiseringsramp' zich voordoet die anders onvermijdelijk lijkt.

De Belastingdienst investeert bijna 400 miljoen per jaar in it-projecten.

De overheid is een grote investeerder in automatisering. Bij een onderzoek uit 2003 bleek de rijksoverheid vier miljard in it-projecten te steken en gaven de lagere overheden er samen ook nog vier miljard aan uit. De Belastingdienst alleen al is goed voor bijna 400 miljoen per jaar. De dienst geeft per jaar ongeveer 230 miljoen uit aan onderhoud en beheer van automatiseringssystemen en investeert 160 miljoen in de ontwikkeling van nieuwe systemen.

Dat het daarbij af en toe fout gaat, is de afgelopen jaren wel duidelijk geworden.

Dat is overigens mede te wijten aan allerhande wensen van regering en parlement. Zo wilde politiek Den Haag dat de Belastingdienst allerlei toeslagen zou verzorgen, om daarna te moeten zien hoe het bij onder meer de huurtoeslag vaak fout ging.

„Bij die toeslagen spelen 72 criteria een rol”, aldus een zegsman van de dienst.

„Dat maakt de kans op fouten wel erg groot, zowel bij de belastingplichtige als bij de automatiseringssystemen. Hoe meer uitzonderingen verwerkt moeten worden, hoe minder goed iets valt te automatiseren.”

De afgelopen decennia heeft de fiscus steeds nieuwe taken aan het bestaande systeem toegevoegd. Maar dit 'aanbreien' lukt niet meer. De ontwikkeling van het toeslagensysteem heeft 50 miljoen gekost en al na een jaar is besloten het op te doeken. „We ontwikkelen één geheel nieuw automatiseringssysteem voor al onze taken en het toeslagensysteem wordt als eerste vervangen”, aldus de woordvoerder. Welk ander deel van de 390 miljoen die jaarlijks aan het oude systeem zijn uitgegeven versneld wordt afgeschreven, kan hij niet zeggen.