



Wetenschappelijk artikel

Keteninformatisering in de praktijk: de strafrechterketen

W.L. Borst

Journal of Chain-computerisation
Information Exchange for Chain Co-operation

2011 – Volume 2, Art. #10

Ontvangen: 1 maart 2011
Geaccepteerd: 1 april 2011
Gepubliceerd: 14 april 2011

2011 – Volume 2, Art. #10
URN:NBN:NL:UI:10-1-101415
ISSN: 1879-9523
URL: <http://jcc.library.uu.nl/>

Uitgever: Igitur publishing in samenwerking met het Department of Information and Computing Sciences, Universiteit Utrecht

Copyright: dit werk valt onder een Creative Commons Attribution 3.0 Licentie

Keteninformatisering in de praktijk: de strafrechterketen

W.L. Borst

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechts-handhaving, afdeling Keteninformatievoorziening
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
E-mail: w.l.borst@minjus.nl

Samenvatting: De strafrechthandhaving kan worden gezien als een keten én als een netwerk. Het concept “keten” is de leidraad voor het ontwerp van de informatie-architectuur en de automatisering van de keten. Oorspronkelijk was het dominante ketenprobleem het kunnen toepassen van de juiste sanctie (straf of maatregel) op een persoon (dader). Sinds 2005 is daar een perspectief bijgekomen: de juiste en betrouwbare vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden, vanwege de noodzaak om de sanctie ook toe te passen op de juiste persoon. Het toepassen van de juiste sanctie vereist volledige en adequate informatie over de verdachte. Veel van die informatie is al beschikbaar binnen de organisaties die samen het strafrechtelijk systeem vormen. Alleen moet die informatie snel en gemakkelijk ter beschikking worden gesteld aan wie die nodig hebben. Deze informatie wordt aangeduid als het “integrale persoonsbeeld”. Toepassing van de sanctie op de juiste persoon vergt ook een waterdicht systeem van vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de gehele strafrechterketen. Dit wordt aangeduid als het “integer persoonsbeeld”. De theorie van keteninformatisering biedt ons de noodzakelijke concepten en inzichten voor het ontwerp van de vereiste informatie-architectuur om zowel het “integrale” als het “integere” persoonsbeeld te realiseren. Vooral over dit laatste (het integer persoonsbeeld) gaat dit artikel.

Trefwoorden: strafrechterketen, keteninformatisering, informatie-uitwisseling, persoonsbeeld, identiteitsmanagement, identiteitsvaststelling

1 Inleiding

“Keten” en “netwerk” worden in deze bijdrage gezien als elkaar aanvullende (niet concurrerende) concepten. Het netwerkconcept geeft op zichzelf geen houvast voor de inhoudelijke invulling van de samenwerking tussen betrokken partijen, en nog minder voor de informatisering; het ketenconcept geeft dat wel. De bedoeling van deze bijdrage is om deze stelling te illustreren aan de hand van de strafrechterketen.

2 De strafrechtspleging als keten en netwerk

De strafrechtspleging is één van de zuiverste voorbeelden van een keten. Het proces is in de grond van de zaak heel simpel:

opsporen → vervolgen → berechten → tenuitvoerleggen → re-integreren

Elke eerdere stap is een noodzakelijke – maar niet per se ook voldoende – voorwaarde voor elke latere. Dit valt gemakkelijk in te zien. Immers, re-integratie volgt op detentie; detentie kan slechts op basis van een beslissing van een rechter worden toegepast; maar een rechter kan alleen tot een beslissing komen als de zaak aan hem is voorgelegd door een officier van justitie; en een officier van

justitie kan geen strafzaak bij de rechter aanbrengen als hij niet voldoende materiaal heeft ontvangen vanuit de opsporing.

De keten als proces is op zichzelf dus eenvoudig. Wat de strafrechtketen ingewikkeld maakt, is het grote aantal actoren. Strafrecht wordt uitgevoerd door honderden partijen die allemaal ten opzichte van elkaar autonoom zijn. Daarbij is het ook nog eens zo dat de strafrechtelijke bevoegdheden in de wet doorgaans niet zijn toegekend ("geattribueerd") aan organisaties, maar aan functionarissen. Om een voorbeeld te geven: "de politie" kom je in het Wetboek van Strafvordering niet tegen; het Wetboek spreekt consequent over "de opsporingsambtenaar". Maar dat begrip omvat niet alleen de politie (ongeveer 50.000 functionarissen, verspreid over 26 korpsen), maar ook de Koninklijke Marechaussee (ongeveer 6000 functionarissen), de vier bijzondere opsporingsdiensten (met samen enkele honderden functionarissen) en daarbuiten nog eens zo'n 25.000 buitengewone opsporingsambtenaren ("boa's") die werkzaam zijn bij meer dan 1000 organisaties. Van al die organisaties en functionarissen is er niet één die in zijn eentje het ketenproduct "de strafrechtelijke interventie" tot stand kan brengen. Vroeger kon je een bekeuring op straat nog contant betalen aan de politieman. Daarmee realiseerde die politieman dus in zijn eentje het hele ketenproduct (zoals ik ooit ondervond toen ik als schooljongen van een jaar of 15 "met losse handen" naar school fietste...). Dat kan tegenwoordig echter niet meer.

Allen zijn dus aangewezen op samenwerking. Een netwerk ontstaat doordat individuen of organisaties zich groeperen rond gedeelde waarden en/of belangen (Van der Steen et al., 2009: 30). Het is duidelijk dat ook dat aan de orde is in de strafrechtspleging. De strafrechtspleging is dus *zowel "keten" als "netwerk"* (Borst, 2010). Het netwerk ontstaat op het moment dat partijen elkaar opzoeken voor overleg, samenwerking etc.; zolang zij volstaan met de zaken "over de muur te gooien" is er van een netwerk geen sprake.

3 Het dominante ketenprobleem verschuift

In de strafrechtspleging is het wenselijk om, waar mogelijk, alle zaken die er (gelijktijdig) kunnen lopen tegen een verdachte, in hun onderling verband te behandelen in plaats van geïsoleerd. Dat maakt een op de persoon afgestemde interventie mogelijk en dat wordt geacht de effectiviteit – en in veel gevallen ook de efficiency – van de strafrechtspleging ten goede te komen. Dit inzicht bestond uiteraard al lang voordat in het Veiligheidsprogramma van het eerste kabinet-Balkenende (in oktober 2002) de "persoonsgerichte aanpak" werd gelanceerd.

Al in de vroege jaren negentig van de vorige eeuw is daarom, onder leiding van degene wiens afscheid de aanleiding is voor deze bijdrage, een begin gemaakt met het "*keten-wise*" informatiseren van de strafrechtketen. Er is een VerwijsIndex Personen strafrecht (VIP) gecreëerd, die bestaat uit twee componenten: een verzameling van (sets van) personalia van verdachten ("identificerende persoonsgegevens": naam, adres, geboortedatum, enz.) en een verzameling verwijzingen. De kapstok is het VIP-nummer. Immers, "*zonder nummerstelsels is identiteitsbeheer ondenkbaar*" (Grijpink, 1999, p. 155). De identificerende persoonsgegevens worden waar mogelijk gecheckt bij de authentieke registers: de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) of de Basisvoorziening vreemdelingen (BVV). De verwijzingen maken zichtbaar welke ketenpartijen een zaak tegen een bepaalde verdachte of veroordeelde in behandeling hebben.

In het afgelopen decennium is daar een dimensie bij gekomen. Er kwamen allerlei signalen dat er ten aanzien van de identiteit van verdachten en veroordeelden de

nodige problemen waren. Een aantal daarvan was uiteraard al langer bekend, zoals het feit dat er in HAVANK, het vingerafdrukkenbestand van de Nederlandse politie, sets vingerafdrukken voorkomen waar soms wel tientallen namen bij geregistreerd zijn. Halverwege het eerste decennium van deze eeuw verdichtte de problematiek van identiteitsfraude in de strafrechtketen zich. En daarmee kwam het thema identiteitsvaststelling als dominant ketenprobleem bovendrijven.

Voor de aanpak daarvan is keteninformatisering bij uitstek geschikt. Immers, de algemene "ketenwet" is: *"Problems and errors have a tendency to travel downstream"* (Kumar & Van Dissel, 1996, p. 284). Als dat zo is, geeft dat ook aanknopingspunten voor de aanpak van dit probleem; namelijk:

- timmer de keten aan de voorkant dicht en
- volg de verdachte door de keten heen.

Ook hier is de kapstok: het strafrechtelijke relatienummer, in de wet aangeduid als het strafrechtketennummer (SKN; dit is de opvolger van het hiervoor genoemde VIP-nummer).

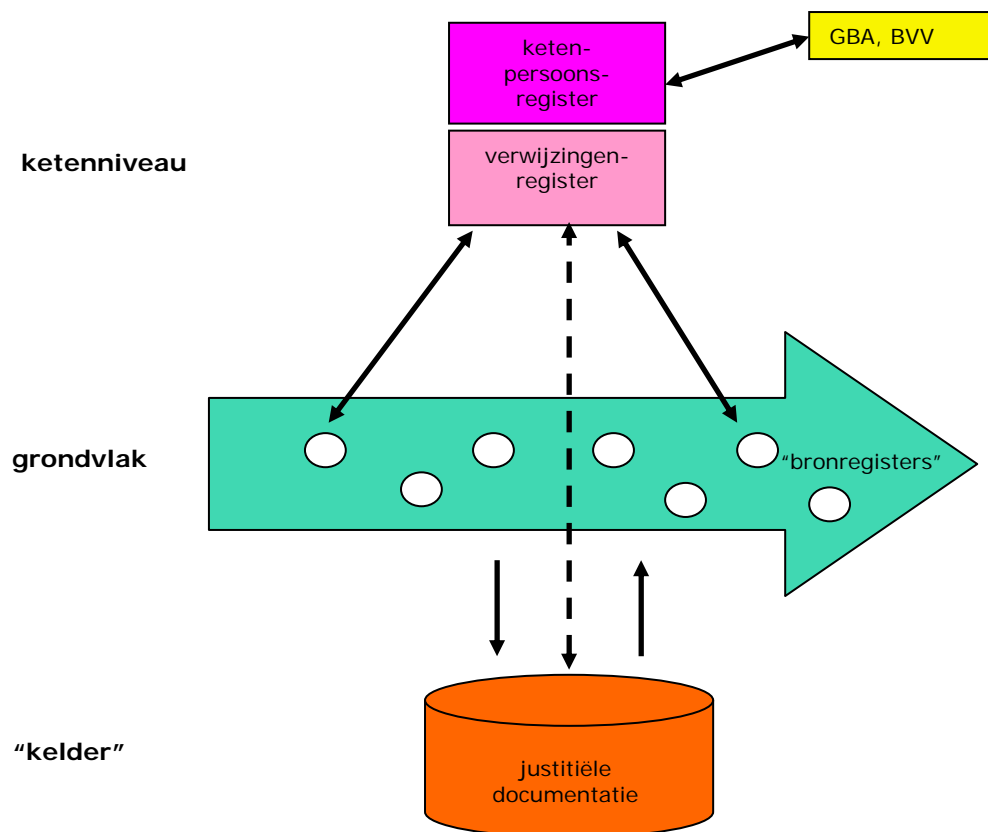
4 Architectuur van keteninformatisering: drie niveaus

De creatie van een verwijzindex leidde tot een ketenarchitectuur op twee niveaus (Grijpink, 1999):

- het "grondvlak" van de afzonderlijke partijen en hun informatiesystemen en
- het "ketenniveau", dat is de verwijzindex met de verbindingen naar registers buiten de keten.

De verwijzindex geeft uitsluitend de actuele situatie weer. Daarnaast is er in de strafrechtketen een historisch archief, dat de vroegere beslissingen van officieren van justitie en rechters in strafzaken bevat: het justitieel documentatiesysteem (JDS). Als je de verwijzindex zou aanmerken als een soort van satelliet die boven de keten hangt, dan zou je het justitieel documentatiesysteem kunnen zien als de grote bewaarbak die in de kelder van het huis staat. Daarmee is een derde niveau aan de ketenarchitectuur toegevoegd. Dit wordt weergegeven in het onderstaande plaatje (zie Figuur 1).

De brede horizontale pijl in het midden geeft het primaire proces weer, de witte stippen daarbinnen de informatiesystemen van de afzonderlijke organisaties. De justitiële documentatie is het "archief" van de keten. Het ketenpersoonsregister bevat de identificerende persoonsgegevens, het verwijzingsregister bevat de actuele verwijzingen (lopende zaken, actualiteit). Samen vormen deze twee registers de strafrechtketendatabank (SKDB; voorheen: VIP). De doorgetrokken pijlen geven de gegevensuitwisseling aan, de gestippelde pijl het verband tussen de SKDB (actualiteit) en de justitiële documentatie (historie) op het punt van de identiteit van de geregistreerden. Want degene over wie door de officier van justitie of de rechter een beslissing wordt genomen, of dat nu een sepot of een vrijspraak of een veroordeling is, moet natuurlijk wel dezelfde zijn als degene die als verdachte is geregistreerd. (Voor een uitvoeriger toelichting, zie Borst, 2010, pp. 232-238.)



Figuur 1 De informatiearchitectuur van de strafrechterketen

5 Toepassing op de identiteitsvaststelling

Kijken we vervolgens naar de manier waarop de identiteiten worden vastgesteld, dan komt direct de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (WIVVG) in beeld. Deze wet – voorbereid door minister Donner (die de bijzondere leerstoel “Keteninformatisering in de rechtstaat” mede heeft ingesteld), vervolgens ingediend en in het parlement verdedigd door diens opvolger, minister Hirsch Ballin, en op 1 oktober 2010 in werking getreden – introduceert de volgende systematiek (Van Deudekom & Borst, 2010):

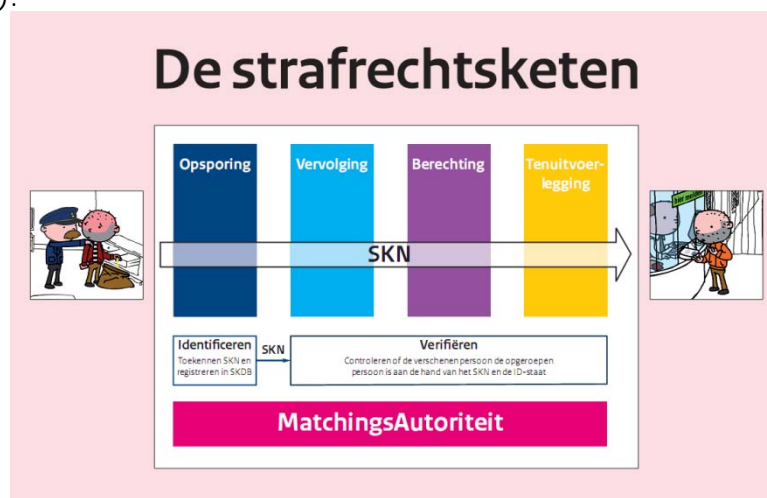
- Op grond van de Wet op de identificatieplicht is iedereen van 14 jaar en ouder verplicht op de eerste vordering van een opsporingsambtenaar een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden. Deze verplichting geldt ook voor verdachten. Als een verdachte wordt aangehouden en naar het politiebureau overgebracht voor verhoor wegens verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (dit zijn alle misdrijven die kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf van vier jaar of meer), dan wordt voor de vaststelling van zijn identiteit inzage gevraagd in zijn identiteitsbewijs én er worden foto's en vingerafdrukken van hem genomen. Als van iemand voor het eerst vingerafdrukken worden afgenomen, wordt daaraan een (nieuw) strafrechterketenummer (SKN) gekoppeld.
- Het SKN wordt in die gevallen dus uitgegeven op basis van de biometrische identificatie. Hier ligt een essentieel verschil met de algemene identiteitsketen, waar het afnemen van de vingerafdrukken pas geschiedt lang nadat aan betrokkene een persoonsnummer (het BSN) is afgegeven, namelijk op het moment dat betrokkene een identiteitsbewijs aanvraagt. Het BSN zelf wordt

toegekend zonder enige verbinding met biometrie, namelijk op het moment dat iemand aangifte doet van de geboorte van een kind (op basis van bewering zonder bewijs).

- Als er geen sprake is van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, wordt volstaan met het inzage vragen in het identiteitsbewijs (zonder het nemen van foto's of vingerafdrukken), tenzij over de identiteit van de verdachte twijfels bestaan (dan worden er alsnog foto's en vingerafdrukken genomen).
- Als van een verdachte of veroordeelde eenmaal vingerafdrukken zijn afgenomen voor de identiteitsvaststelling, dan wordt bij latere momenten in het proces zijn identiteit met gebruikmaking van vingerafdrukken geverifieerd. Zijn er geen vingerafdrukken, dan volstaat het identiteitsbewijs.

De identificerende persoonsgegevens worden voor heel de keten beheerd door de Justitiële Informatiedienst, afdeling Matching. Dit geldt alleen niet voor de vingerafdrukken; die worden beheerd door het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De verbinding over en weer wordt gelegd via de afzonderlijke nummers: het SKN wordt opgenomen in de databank van vingerafdrukken, het nummer van de vingerafdrukken wordt opgenomen in de strafrechtketendatabank. Dit geldt ook voor de DNA-profielen van verdachten en veroordeelden; ook die nummers worden over en weer vastgelegd (de DNA-profielen worden beheerd door het Nederlands Forensisch Instituut). In de wet is bepaald dat *altijd* als lichaamsmateriaal van een verdachte of veroordeelde wordt afgenomen voor de bepaling van het DNA-profiel, de identiteit van betrokkene moet worden gecontroleerd met gebruikmaking van de vingerafdrukken. Op die manier wordt er een onverbreekelijke band gelegd tussen de verschillende biometrische (fysieke) persoonsgegevens. Want niets zou erger zijn voor de keten dan wanneer een persoon onder tien aliassen in de vingerafdrukkendatabank opgenomen zou zijn en onder een elfde alias in de DNA-databank.

De Justitiële Informatiedienst ontvangt de identificerende persoonsgegevens en beoordeelt of betrokkene al bekend is in de strafrechtketendatabank (= matching). Deze organisatie kent ook (namens de minister) de SKN's toe aan verdachten en beheert de strafrechtketendatabank. Als sluitstuk van het systeem is bepaald dat alle partijen in de strafrechtketen verplicht zijn bij het (digitaal) uitwisselen van informatie over verdachten of veroordeelden het SKN te gebruiken als het voertuig. Daarmee ontstaat het volgende beeld van het SKN als "satéprikker" door de keten (zie Figuur 2):



Figuur 2 Identificatie en verificatie in de strafrechtketen

6 Conclusie

Opgemerkt dient te worden dat de vingerafdrukken in deze opzet een heel andere functie (erbij) krijgen dan zij tot dusver hadden. Van oudsher dienen de vingerafdrukken als middel tot opsporing en bewijs. Vingerafdrukken die op de plaats van een delict zijn gevonden ("sporen") werden en worden vergeleken met de in het bestand aanwezige vingerafdrukken van bekende verdachten. En omgekeerd: vingerafdrukken van bekende verdachten worden vergeleken met de in het bestand aanwezige sporen. Op die manier kunnen vele delicten worden opgehelderd. In de nieuwe systematiek komt daar een nieuwe functie bij. Onder de WIVVG hebben de vingerafdrukken een (herkennings-)functie, niet alleen voor opsporing en berechting, maar voor de hele keten. In die gevallen waarin van een verdachte aan het begin van het strafrechtelijke traject vingerafdrukken zijn genomen voor de identiteitsvaststelling, worden die – één-op-één gekoppeld aan het SKN – door heel de keten heen gebruikt om te verifiëren dat de juiste persoon is verschenen in het kader van de verdere afhandeling van zijn of haar strafzaak. Daarmee wordt praktisch gesproken met maximale zekerheid gewaarborgd dat de strafrechtelijke handelingen en interventies diegene betreffen die zij moeten betreffen en niet een ander.

Op die manier is de keten dus "aan de voorkant dichtgetimmerd" wat de identiteitsvaststelling betreft en wordt de persoon vervolgens op basis van zijn SKN en, voor zover aanwezig, zijn vingerafdrukken, door heel de keten heen gevolgd, vanaf de opsporing tot en met de tenuitvoerlegging van de straf. Je straf ontlopen door je identiteit te vervalsen, of een ander voor jou de straf uit laten zitten, is zo dus niet meer mogelijk. Althans, binnen Nederland. Want zo goed als we het met dit stelsel in Nederland geregeld hebben, zo is het in de meeste buitenlandse landen nog lang niet het geval. En ook in de internationale gegevensuitwisseling over verdachten en veroordeelden gaat alles nog grotendeels op basis van administratieve gegevens. Vingerafdrukken worden nog maar zeer beperkt gebruikt in de internationale rechtshulp; bij de uitwisseling van strafvonnissen bijvoorbeeld nog helemaal niet.

Er is dus nog veel werk aan de winkel, zoals Jan Grijpink ook herhaaldelijk heeft betoogd (Grijpink, 2005; 2006). Maar wat daarvan zij, zoals de strafrechtspleging een van de zuiverste voorbeelden is van een keten, zo is de WIVVG zonder twijfel een van de zuiverste toepassingen van het leerstuk Keteninformatisering!



Biografie: Wim Borst (1953) studeerde Rechten (1976) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij promoveerde aan de Universiteit Leiden (1985) met een proefschrift over "De bewijsmiddelen in strafzaken". In 2006 behaalde hij de graad van Executive Master in Information Management (EMIM) aan de Universiteit van Amsterdam. Hij doceerde strafrecht aan de Universiteit Leiden en was gerechtsauditeur bij de Hoge Raad. Op dit moment is hij senior-beleidsadviseur bij het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Literatuurverwijzingen

- Borst, W.L. (2010). *Jegens en Wegens. Over persoonsgebonden informatie in de strafrechtketen*. (tweede druk) Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Grijpink, J.H.A.M. (1999). *Werken met keteninformatisering. Informatiestrategie voor de informatiesamenleving*. Den Haag: SDU.
- Grijpink, J.H.A.M. (2005). Our emerging information society. The challenge of large-scale information exchange in the constitutional state. *Computer Law and Security Report*, 21(4), 328-337.
- Grijpink, J.H.A.M. (2006). Criminal Records in the European Union, the challenge of large-scale information exchange. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 14(1), 1-19.
- Kumar, K. & Van Dissel, H.G. (1996). Sustainable Collaboration: Managing Conflict and Cooperation in Interorganizational Systems. *MIS Quarterly*, 20(3), 279-300.
- Van Deudekom, K. & Borst, W.L. (2010). Wie is het? Wat weten we al van hem? *Ars Aequi 2010 (september)*, 628-634.
- Van der Steen, M., Peeters, R. & Van Twist, M. (2009). *De Boom en het Rizoomb. Overheidssturing in een Netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van VROM.