

Vergaderjaar 2024–2025

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 972

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2025

U heeft van de Algemene Rekenkamer (ARK) op woensdag 21 mei een rapportage ontvangen over haar Verantwoordingsonderzoek 2024 bij JenV. Een belangrijk onderwerp gaat over de identiteitsvaststelling van personen die in aanraking komen met de strafrechtketen. Jaarlijks doet de rechtspraak uitspraak in ruim 85.000 zaken.¹ In verreweg de meeste zaken krijgt de dader op de juiste naam zijn straf. Zo'n 50 keer per jaar constateert de Justitiële Informatiedienst (Justid) na het onherroepelijk worden van een vonnis dat er een probleem is met de vastgestelde identiteit. Justid houdt sinds een aantal jaar deze zaken bij. Sinds 2014 zijn 867 zaken geconstateerd waarbij er een aanwijzing bestaat dat de tenaamstelling mogelijk niet juist is.

De ARK concludeert in haar bevindingen in paragraaf 4.5.2 over de tenaamstelling van vonnissen, dat sprake is van een ernstige onvolkomenheid vanwege het ontbreken van een toetsings- en handelingskader. Daarnaast concludeert de ARK een aanvullende onvolkomenheid bij Justid omdat in een aantal gevallen gegevens over gevonnisde personen zijn aangepast, waarbij onzekerheid bestaat of dit binnen de kaders van de wet had gemogen. De ARK publiceert in het verantwoordingsonderzoek ook de bestuurlijke reactie van JenV op haar rapport. In dat rapport is een samenvatting opgenomen van die bestuurlijke reactie met een verwijzing naar de volledige bestuurlijke reactie op de website van de ARK.

U heeft mij op 22 mei jl. verzocht een reactie te geven op het onderzoek. Daarbij vraagt uw vaste commissie Justitie en Veiligheid in het bijzonder in te gaan op de vraag of met voorrang onderzoek gedaan zal worden naar de gevolgen van deze problematiek voor onschuldige burgers en of ik een reflectie kan geven op het jarenlange proces om tot een oplossing te komen.

¹ Zie <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag%20Rechtspraak%202024.pdf>

In deze brief geef ik een nadere reactie op het rapport van de ARK en zal ik ingaan op de door uw commissie gestelde vragen.

Werkwijze bij identiteitsvaststelling in de strafrechtketen

Zoals helder is beschreven door de ARK wordt van personen die in aanraking komen met de strafrechtketen hun identiteit vastgesteld. Dit zorgt ervoor dat tijdens de opsporing, de behandeling van de zaak en de ten uitvoerlegging van een straf de ketenpartners weten met wie ze van doen hebben.

Deze partners zijn onder meer de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de reclassering. Een juist vastgestelde identiteit is voor deze partners essentieel voor een tijdige, eerlijke en effectieve rechtspleging en tenuitvoerlegging.

Om het vaststellen van de identiteit goed uit te kunnen voeren is in 2010 de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Wivvg) in werking getreden. Deze wet heeft het Wetboek van strafvordering, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en andere wetten gewijzigd. Sindsdien worden verdachten geïdentificeerd bij een identificatiezuil waarbij – als dat er is – het identiteitsbewijs wordt gescand en gecontroleerd. Bij feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan wordt ook een foto gemaakt en worden vingerafdrukken genomen. Alle relevante identiteitsgegevens worden zo lang als dit wettelijk is toegestaan opgeslagen en bijgehouden in de persoonsregistratie van de strafrechtketen, de Strafrechtketen Databank (SKDB).

Bij twijfel over de identiteit van verdachten of gevonnisse personen speelt de Matching Autoriteit, die onderdeel is van Justid, een belangrijke rol. De Matching Autoriteit controleert of iemand eerder in aanraking is geweest met politie en justitie door identiteitsgegevens in de databank te vergelijken. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een verdachte zijn naam niet wil zeggen, maar dat het op basis van bijvoorbeeld vingerafdrukken toch mogelijk is om vast te stellen wie het is. De Matching Autoriteit is er dan ook opgericht om de onzekerheid over identiteiten zo klein mogelijk te maken zodat de ketenpartners hun werk zo goed mogelijk kunnen uitvoeren.

Wanneer identiteitsregistraties incompleet zijn of wanneer verschillende gegevens niet met elkaar lijken te corresponderen, zorgt de Matching Autoriteit voor de koppeling van identiteiten. Dit gebeurt zo vroeg als mogelijk in het proces. Jaarlijks stelt de Matching Autoriteit voor meer dan 175.000 personen de identiteit vast. In ongeveer 14.000 gevallen per jaar is een extra beoordeling door de Matching Autoriteit nodig. Dat zijn bijvoorbeeld de gevallen waarbij iemand meerdere keren wordt opgepakt en de vingerafdruk steeds hetzelfde is, maar de naam die de persoon opgeeft verschilt. Als de Matching Autoriteit twijfelt aan de geregistreerde gegevens, voert zij nader onderzoek uit. Vaak schakelt zij hierbij de hulp in van de opsporingsorganisaties. Zo lang dit uitzoekwerk gebeurt voordat de rechter een vonnis uitspreekt, is er voldoende gelegenheid om eventuele correcties door te voeren. De rechter wordt zo in staat gesteld een verdachte op basis van de juiste identiteit te berechten.

Onjuiste tenaamstelling vonnissen

Het komt soms voor dat pas na het onherroepelijk worden van het vonnis nieuwe identiteitsinformatie beschikbaar komt over de gevonnisse personen. Dit kan diverse oorzaken hebben, zoals:

- de politie verkrijgt bij een nieuwe aanhouding nieuwe informatie over een verdachte en deelt deze in de keten.

- een verdachte kan bij de initiële identiteitsvaststelling een vals identiteitsbewijs hebben gebruikt. Het kan gebeuren dat dit ondanks alle controles in de opsporing pas na afloop van de strafzaak duidelijk wordt;
- een identiteitsdocument ontbreekt;
- vergelijking van biometrie gedurende opsporing en vervolging leert dat de juiste persoon in hechtenis is genomen, maar dat onzekerheid bestaat of de juiste naam geregistreerd staat;
- wanneer de rechter door middel van een aantekening in het vonnis zijn twijfel over de tenaamstelling kenbaar maakt, kan deze niet goed worden verwerkt in de ketenregistraties. Het is niet goed mogelijk meerdere namen bij dezelfde persoon in de registraties te verwerken;
- een buitenlandse autoriteit constateert een identiteitsverwisseling en in Nederland zijn geen biometrische gegevens vastgelegd om de verwisseling te bevestigen of te weerleggen;
- in de migratieketen wordt nieuwe informatie over de identiteit van personen geregistreerd in de Basis Voorziening Vreemdelingen.

De Matching Autoriteit heeft op mijn verzoek een aantal gevalstypen beschreven. U treft deze in de bijlage bij deze brief aan.

De Matching Autoriteit constateert in dit soort gevallen een afwijking tussen de geregistreeerde identiteitsgegevens en de in vonnissen opgenomen identiteit. De Matching Autoriteit heeft duidelijkheid nodig hoe om te gaan met dit soort situaties. De Matching Autoriteit heeft derhalve een toereikend toetsings- en handelingskader nodig waaruit blijkt hoe te handelen in de zaken waarin het vermoeden bestaat dat de tenaamstelling onjuist is. De stappen die daarvoor nodig zijn komen verderop in deze brief aan bod.

De mogelijke gevolgen van het niet tijdig onderkennen en corrigeren van afwijkingen in de identiteit kunnen potentieel ernstig zijn:

- de tenuitvoerlegging van een straf kan worden bemoeilijkt of onmogelijk worden gemaakt;
- de daadwerkelijke verdachte/veroordeelde kan, al dan niet via identiteitsfraude en/of gebruik van een katvanger, zich mogelijk met succes aan een straf onttrekken;
- een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) kan ten onrechte worden verleend of worden geweigerd;
- bij recidive kan de rechter onjuiste/onvolledige antecedentgegevens ontvangen, waardoor de hoogte van de straf anders kan uitvallen;
- biometrie, zoals een DNA-profiel, kan gekoppeld zijn aan de verkeerde persoon.

Aanpak

Zoals ik in de bestuurlijke reactie op het ARK-rapport aangaf op pagina 7 en 8, maak ik werk van het aanpakken van de problematiek. Ik heb hierbij drie prioriteiten:

1. ontwikkeling van een duidelijk en toepasbaar toetsings- en handelingskader. Het is belangrijk is dat er een toetsings- en handelingskader wordt ontwikkeld aan de hand waarvan de problematiek kan worden opgelost. Hiervoor is een juridische analyse nodig.
2. afhandeling van de geconstateerde 867 zaken en eventuele nieuwe zaken op basis van het toetsings- en handelingskader.
3. het zoveel mogelijk voorkomen van fouten bij de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen.

Met de partners in de strafrechtketen breng ik in kaart waar nog verbeteringen in de processen mogelijk zijn om het aantal nieuwe zaken waarbij het vonnis op de verkeerde naam terecht komt, zo klein mogelijk te maken.

Om deze aanpak succesvol te maken, kies ik voor een programmatische aanpak. Ik heb hiervoor een programmadirecteur aangesteld om dit traject in goede banen te leiden. Hieronder ga ik nader op de aanpak in.

Ad 1. Het toetsings- en handelingskader

Mijn eerste prioriteit is het ontwikkelen van een toetsings- en handelingskader voor de Matching Autoriteit, voor het geval dat een onjuiste tenaamstelling geconstateerd wordt. Dit kader heeft de Matching Autoriteit nodig voor de omgang met zaken waarbij het vermoeden bestaat dat de tenaamstelling onjuist is, zodat het de Matching Autoriteit handelingsperspectief biedt. De juridische analyse is daar de belangrijkste bouwsteen voor. Op basis van de juridische analyse worden momenteel de contouren van dat handelingskader uitgewerkt in nauwe samenwerking met de ketenpartners.

Het vraagstuk met betrekking tot het toetsings- en handelingskader voor de Matching Autoriteit spitst zich toe op uitleg en uitvoering van artikel 3 lid 1 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg):

[de Staatssecretaris rechtsbescherming] «treft de nodige maatregelen opdat de justitiële gegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn. Hij zorgt voor het onverwijld vernietigen of rectificeren van justitiële gegevens als blijkt dat deze, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn.»²

De interpretatie van dit wetsartikel is een belangrijk onderdeel van het probleem. De Wjsg geeft in artikel 3 aan dat justitiële gegevens moeten worden gerectificeerd als deze niet kloppen. Uit de rechtspraak volgt echter dat alleen een rechter een vonnis mag wijzigen. Met het doorvoeren van een correctie op de naam is het effect dat de Matching Autoriteit de gevolgen van het vonnis wijzigt. Dit leidt tot frictie bij de Matching Autoriteit tussen de plicht om te zorgen voor juiste gegevens en de onbevoegdheid om deze gegevens zelf aan te passen.

Relevante wetten en regels voor het ontwikkelen van het toetsings- en handelingskader zijn onder meer de Wjsg, het Wetboek van Strafvordering en de Wivvg. De Wjsg kent zijn weerslag in het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. Verder is van toepassing het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden (BIVV). Daarnaast zijn afspraken met de ketenpartners zijn gemaakt in het protocol identiteitsvaststelling strafrechtketen. Ik heb hier voor de ontwikkeling van het kader in samenhang naar gekeken.

Mijn voorlopige conclusie op basis van de analyse van de huidige wet- en regelgeving is dat veel van de gevallen niet op een eenvoudige manier kunnen worden opgelost. Een gewezen vonnis kan in beginsel alleen worden aangepast door een rechter. Bijvoorbeeld als het vermoeden is dat de juiste persoon vastzit, maar de naam onjuist is, dan dient dit voorgelegd te worden aan de rechter.

De Matching Autoriteit zal met het handelingskader in de meeste gevallen niet zelfstandig de gegevens aan mogen passen.

² Stb. 2019, nr. 141, p. 17.

In specifieke gevallen bestaat de mogelijkheid van een herziening via de Hoge Raad. In het verleden heeft de Hoge Raad een aantal arresten gewezen in dit kader.³ In een aantal gevallen heeft dit geleid tot vrijspraak; in een recente uitspraak uit 2025 tot een opdracht aan het openbaar ministerie om de identiteit van de veroordeelde te corrigeren. Er zijn mij ongeveer 20 herzieningen bij de Hoge Raad vanwege een onjuiste tenaamstelling van een vonnis bekend.

Omdat herziening via de Hoge Raad een tijdrovende procedure betreft en dit niet in alle gevallen mogelijk lijkt, ben ik met de partners in gesprek of een andere werkwijze mogelijk is. Tijdens het vervolg van dit traject heb ik ook oog voor de vraag of er alsnog noodzaak is tot een wetswijziging.

Het toetsings- en handelingskader wordt nu stapsgewijs ontwikkeld. Ik verwacht dat de eerste versie hiervan begin juli in concept gereed is. In de zomerperiode zal ik dit concept toetsen bij de ketenpartners en beproeven met een aantal zaken. Met de eerste versie van het kader zullen niet alle zaken afgehandeld kunnen worden. Het kader zal daarna aan de hand van andere zaken uitgebreid worden.

Hierbij teken ik nadrukkelijk aan dat met de partners een kader kan worden uitgewerkt, maar dat het onder de huidige wetgeving uiteindelijk aan de rechter is om in zaken waarin een onherroepelijk vonnis is gewezen kennelijke fouten te corrigeren.

Ad 2. De aanpak van de geconstateerde zaken

De tweede prioriteit is gericht op concrete aanpak van de geconstateerde zaken. Deze zaken zullen via het getoetste handelingskader worden afgewikkeld met als doel duidelijkheid te krijgen over de tenaamstelling zoals vermeld op het vonnis.

Ik heb hiervoor, in reactie op de bevindingen van de ARK, een plan van aanpak gemaakt. Mijn prioriteit ligt hierbij op analyse en aanpak van de zaken met de zwaardere delicten, omdat de mogelijke maatschappelijke impact daarvan groot is. De zaken worden individueel getoetst aan het handelingskader. Na een procedure en uiteindelijke aanpassing van de tenaamstelling, informeert de Matching Autoriteit de ketenpartners met het oog op de aanpassing van gegevens over het vonnis in systemen.

In de analyse ten behoeve van de aanpak stel ik daarnaast de vraag of er bij de 867 geconstateerde zaken gevallen zijn waarbij het vonnis nog niet ten uitvoer is gelegd. Het eerste resultaat van deze analyse is dat bij de 141 zaken die de ARK aanmerkt als zwaardere zaken 123 geheel of gedeeltelijk ten uitvoer zijn gelegd. Dat betekent dat de juiste persoon zijn straf heeft gehad, maar er nog een probleem bestaat bij de registratie van de juiste naam. Bij gedeeltelijke ten uitvoerlegging is hiervan bijvoorbeeld sprake als de detentie door de rechter is geschorst. In 2 zaken volgde er vrijspraak. In de overige 16 zaken moet het vonnis nog ten uitvoer worden gelegd.

Op dit moment hebben mij geen signalen bereikt dat er dat er mensen onschuldig vastzitten of hebben gezeten.

Als er uit de analyse onverhoopt blijkt dat er toch een vonnis ten uitvoer is gelegd bij een verkeerde persoon, zal ik ook passende maatregelen treffen.

³ Zie voor gegronde aanvragen tot herziening vanwege persoonsverwisselingen onder meer: HR 22 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY8985; HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:520; HR 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:50; HR 28 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:126; HR 25 januari 2022, ECLI:NL:HR:2022:78; HR 4 februari 2025 ECLI:NL:HR:2025:135

Ad 3. Voorkomen van onjuiste tenaamstelling

Een belangrijk onderdeel van mijn aanpak is het voorkomen van nieuwe problematiek. Daarbij moet onderkend worden dat er altijd een risico blijft bestaan dat er onjuiste gegevens worden gehanteerd. Het is vooral zaak dat de strafrechtketen in staat is fouten te herstellen. In de strafrechtketen wordt in het programma modernisering identiteitsbehandeling en vindbaarheid (PMIV) gewerkt aan verbeteringen voor de identiteitsvaststelling. Het programma kent meerdere doelen: het verbeteren van werkprocessen voor de identiteitsvaststelling, het vervangen van verouderde ICT en het leveren van een bijdrage aan het voorkomen van onjuiste tenaamstelling van vonnissen.

Inmiddels hebben de partners⁴ een aantal voorstellen ontwikkeld die bijdragen aan het voorkomen van een onjuiste tenaamstelling van vonnissen. U moet hierbij denken aan verbetervoorstellen voor het protocol identiteitsvaststelling strafrechtketen, het doorgeven van aanvullende informatie aan ketenpartners bij signalen van gerede twijfel en het inzetten van moderne technologie om de identiteit eerder en beter vast te stellen.

Deze voorstellen bevinden zich in een voorbereidende fase en worden momenteel nader uitgewerkt in projectplannen.

Burgers die het vermoeden hebben van een onjuiste registratie kunnen zich melden bij het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties. Het meldpunt staat in nauw contact met Justid.

Reflectie op de ontstane situatie

Ik ben de ARK dankbaar dat zij mij al voor het verschijnen van hun rapportage in een vroeg stadium over hun onderzoek hebben geïnformeerd. De problematiek is divers in haar oorzaken en niet eenvoudig oplosbaar gebleken.

Daarmee is de vraag nog niet beantwoord hoe het komt dat het probleem in de afgelopen jaren niet werd opgelost. Ik vind het belangrijk om hier inzicht in te krijgen en om dit te evalueren. Ik zal u nader informeren hoe deze evaluatie vorm zal krijgen en wie deze zal uitvoeren.

Tot slot heeft u in mijn bestuurlijke reactie op het rapport van het Verantwoordingsonderzoek van de ARK kunnen lezen dat het mijn wens is dat de ingezette maatregelen tot gevolg zullen hebben dat Justid-medewerkers meer duidelijkheid en vertrouwen zullen krijgen in de uitoefening van hun taken.

Naast de maatschappelijke urgentie is het belangrijk voor de medewerkers van de Matching Autoriteit dat de problematiek nu de aandacht krijgt die het verdient en dat er werk van gemaakt wordt. De ARK heeft aangegeven dat voor medewerkers niet altijd duidelijk is geweest welke instructies zij moesten hanteren en dat zij daardoor in «gewetensnood» zijn gekomen. Ik trek mij dit aan. Ik vind het belangrijk om met de medewerkers in gesprek te gaan over hoe zij de problemen hebben ervaren, de impact die dit op hen heeft gehad en om van henzelf te horen hoe zij verder kunnen worden ondersteund.

Daarnaast zijn er mensen beschikbaar waarmee zij vertrouwelijk in gesprek kunnen wanneer zij dit wensen en worden de medewerkers betrokken bij de verbetering van ketenprocessen en bij de afstemming binnen mijn ministerie en met de ketenpartners.

⁴ Bij het PMIV-programma zijn de volgende ketenpartners betrokken: DGRR, Justid, de Rechtspraak, het OM, CJIB, DJI, de politie, de KMAR.

Ik ben doordrongen van de ernst van de situatie. Het ARK-onderzoek heeft mij geholpen dit probleem scherp te krijgen. Het heeft voor mij dan ook prioriteit om de ontstane situatie aan te pakken.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

Gevalstypen van problematiek bij identiteitsvaststelling

Justid heeft onderstaande voorbeelden aangeleverd.

Voorbeeld 1: tijdens de zitting al twijfel

Een zaak wordt geregistreerd op naam van persoon A. Uit identiteitsonderzoek blijkt echter dat het gaat om persoon B. De rechter doet vervolgens uitspraak waarin vermeld staat dat het gaat om «een persoon, zich in het dossier noemende A, maar volgens zijn paspoort persoon B». De registratie blijft echter staan op persoon A.

Voorbeeld 2: wettelijke naamswijziging

Persoon C is veroordeeld voor een gevangenisstraf. Na de veroordeling volgt een bericht vanuit de BRP dat de naam van de persoon is gewijzigd in persoon D.

Het vonnis staat op naam C. In de basisregistratie personen komt alleen persoon D voor.

Voorbeeld 3: juiste persoon is gedetineerd op de onjuiste naam

Persoon E wordt veroordeeld voor een ernstige zaak en krijgt enkele maanden gevangenisstraf. Tijdens de detentie blijkt dat de juiste persoon is gedetineerd. Echter zijn naam is niet E, maar F. De justitiële documentatie staat desalniettemin op naam van E.

Voorbeeld 4: Overdracht van een straf uit een ander land

Voor het uitzitten van een straf wordt persoon G vanuit een ander land overgedragen aan Nederland. Het vonnis staat op naam van persoon G, maar de naam op het Nederlandse paspoort is persoon H. De persoon in kwestie wil ook worden geregistreerd en aangesproken als persoon H. Bovendien heeft de persoon onder de naam H ook nog een boete openstaan. Het vonnis blijft echter vooralsnog staan op persoon G.

Voorbeeld 5: de instanties hebben tijdig kunnen corrigeren

Persoon K pleegt een winkeldiefstal met een geweldscomponent. Hij wordt geregistreerd als persoon K op basis van een eigen verklaring. Een instantie stelt in verband met een ander onderzoek vast dat het persoon L betreft.

De zaak is nog niet op zitting geweest; het Openbaar Ministerie kan de mutatie verwerken en de rechter doet vervolgens uitspraak op de naam van persoon L. Persoon L heeft inmiddels geen verblijfstitel meer in Nederland. In dit geval heeft een correctie dus tijdig kunnen plaatsvinden.