

Ministerie van Justitie
t.a.v. Mr drs C.C.M. van Deudekom
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 2 juli 2007
van Ontwikkeling
contactpersoon E.C.M. Bouman
doorkiesnummer 070 - 361 9759
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail E.Bouman@rechtspraak.nl
kamernummer K327
ons kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
uw kenmerk 5474093/07/6
onderwerp Wet Identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 30 maart 2007 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake de wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met het verbeteren en versterken van de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden (Wet identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden, hierna: het “**Wetsvoorstel**”).

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.

1. Inleiding

Hoofddoelstelling van het Wetsvoorstel is het versterken van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketen. Dit houdt onder andere in dat de persoonsidentificerende gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de werkprocessen in de strafrechtsketen, betrouwbaar zijn en voor alle partners in die keten op een effectieve en efficiënte manier beschikbaar moeten zijn. Om dat te bewerkstelligen kent het Wetsvoorstel vier doelstellingen:

- a. het verruimen van de mogelijkheden van het gebruik van foto's en vingerafdrukken voor het vaststellen van de identiteit van verdachten en veroordeelden en het stellen van regels over het verwerken van die gegevens,
- b. de introductie van een identificatieplicht voor een verdachte ten opzichte van een rechterlijk ambtenaar en voor een gedetineerde verdachte of een veroordeelde bij de directeur of het hoofd van een inrichting of psychiatrisch ziekenhuis waar hij zijn straf of maatregel ondergaat,
- c. het invoeren van een strafrechtsketennummer (SKN) als persoonsnummer voor de gehele strafrechtsketen, en het verplicht gebruik daarvan door alle partijen uit de strafrechtsketen,
- d. het aanwijzen van de Minister van Justitie als ID-autoriteit voor de strafrechtsketen.

datum 2 juli 2007
kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
pagina 2 van 13

De Raad zal in zijn advies mede aan de hand van deze doelstellingen aangeven welke gevolgen het onderhavige Wetsvoorstel kan hebben voor de rechterlijke werkzaamheden, de organisatie van de rechtspraak en de relatie met de overige actoren in de strafrechtspleging. Vervolgens zal de Raad nader ingaan op de werklastconsequenties voor de Rechtspraak en de overige financiële gevolgen van het Wetsvoorstel.

2. Algemene opmerkingen

De Raad onderschrijft het belang van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketen.

Omdat fouten in de registratie van de identiteit van een verdachte kunnen doorwerken in de rest van de strafrechtsketen, gaat het Wetsvoorstel uit van een benadering die ziet op de volledige keten. Daarbij moet naar het oordeel van de Raad echter wel bezien worden of identiteitsproblemen in ieder onderdeel van de keten vergelijkbaar zijn qua aard, ernst en prevalentie en tot een identieke aanpak nopen.

In feite gaat het om twee verschillende problemen: problemen met betrekking tot het vaststellen en registreren van de juiste identiteit enerzijds en persoonsverwisseling anderzijds. Uiteraard kunnen deze twee problemen zich ook gecombineerd voordoen.

Bij *het vaststellen van de juiste identiteit* zijn de volgende probleemsituaties denkbaar: een aangehouden verdachte weigert een naam op te geven of geeft een valse naam op, al dan niet met behulp van een vals of vervalst identiteitsbewijs. Ook kan het gaan om registratieproblemen: de naam van een persoon die meerdere malen met justitie in aanraking is geweest kan bijvoorbeeld op verschillende manieren in de systemen geregistreerd staan.¹

In al deze situaties hoeft er in beginsel geen sprake te zijn van twijfel omtrent de persoon van de verdachte of veroordeelde.

Bij *persoonsverwisseling* daarentegen gaat het om situaties dat een andere persoon de plaats inneemt van degene die als verdachte moet verschijnen voor een rechter, of de plaats inneemt van degene die als veroordeelde een gevangenisstraf moet uitzitten of een maatregel moet ondergaan.

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd zowel problemen met de identiteitsvaststelling en registratie als met persoonsverwisseling te voorkomen. Daartoe is een omvangrijk modulair stelsel voor de *vaststelling* van de identiteit en de *verificatie* van deze vastgestelde identiteit ontworpen. Bij het eerste contact in de strafrechtsketen met een betrokkene vindt identificatie (vaststelling van de identiteit) plaats. Bij ieder volgend contactmoment kan worden volstaan met verificatie. Verificatie houdt volgens de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) in dat 'wordt vastgesteld dat de handeling die later in het traject wordt verricht, of de beslissing die later wordt genomen, tegen de juiste persoon gericht is, namelijk de persoon die aan het begin van het traject als verdachte is geïdentificeerd.'

¹ In dergelijke gevallen hoeft niet noodzakelijkerwijs sprake te zijn van opzettelijk frauduleus handelen. De betrokkene heeft aan de andere kant natuurlijk weinig belang bij het herstellen van dergelijke administratieve fouten, als de justitiële documentatie incompleet is, wordt bijvoorbeeld het bepalen van de juiste strafmaat bemoeilijkt.

datum 2 juli 2007
kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
pagina 3 van 13

De Raad begrijpt hieruit dat verificatie alleen dient ter voorkoming van persoonsverwisseling.

Volgens de MvT zijn op dit moment geen nauwkeurige en algemene gegevens over de problemen met de identiteitsvaststelling en persoonsverwisseling beschikbaar. De wel beschikbare cijfers hebben voornamelijk betrekking op identiteitsfraude en registratieproblemen en betreffen in veel mindere mate gegevens over het voorkomen van bijvoorbeeld persoonsverwisseling in penitentiaire inrichtingen. Zo zijn 92.000 vingerafdrukken (van de circa 1,26 miljoen personen van wie de vingerafdrukken zijn opgeslagen) aan twee of meer verschillende namen gekoppeld. Bij een steekproef in een drietal penitentiaire inrichtingen bleek dat van de ruim 700 gedetineerden in circa 7% sprake was van gedetineerden waarvan de vingerafdrukken (ook) op een andere naam in het vingerafdrukkenbestand HAVANK voorkwamen.

Gegevens over persoonsverwisselingen bij de rechter ontbreken, volgens de MvT gaat het om incidentele gevallen.

De Raad vraagt zich in dat verband af in hoeverre het voor een sluitende ketenbenadering nodig is om in iedere fase van de keten steeds de identiteit te verifiëren. Als bij het eerste contactmoment de identiteit is vastgesteld en geregistreerd, dan hoeft het ontbreken van een verificatie in een volgende fase namelijk niet per definitie te betekenen dat verificatie op nog latere momenten niet meer mogelijk zou zijn of niet meer tot valide resultaten zou kunnen leiden.

Deze vraag is met name van belang in het kader van een kosten-baten analyse. Waar het belang van een correcte vaststelling en registratie van de identiteit aan het begin van de keten evident is, zouden bij de verificatie wellicht ook de omvang, ernst en gevolgen van het risico op persoonsverwisseling moeten worden meegenomen. Dit risico lijkt op grond van de MvT voor wat betreft de Rechtspraak nogal beperkt in omvang.

3. Verificatie van de identiteit door de rechter

In het Wetsvoorstel wordt de rechter een actieve rol toebedeeld bij de verificatie van de identiteit. Hoe moet nu deze verificatie door de rechter plaatsvinden?

Op dit moment is de voorzitter van de kamer die de strafzaak behandelt, op grond van artikel 273.1 Sv verplicht de personalia van de aanwezige verdachte te controleren door te vragen naar diens naam, voornamen, geboorteplaats en geboortedatum, het adres waarop hij in de gemeentelijke basisadministratie is ingeschreven en dat van diens feitelijke verblijfplaats. Verificatie van de door de verdachte opgegeven personalia is thans niet mogelijk.

Het wetsvoorstel bevat daarom enkele nieuwe bepalingen met instrumenten die het mogelijk maken dat de rechter in elke verhoorsituatie² de identiteit van de verdachte kan verifiëren:

² Er bestaan drie verschillende situaties waarin de verdachte door een rechterlijk ambtenaar gehoord wordt:

(1) Het horen van de verdachte door de rechter-commissaris; (2) Het horen van de verdachte in een raadkamerprocedure; (3) Het horen van de verdachte tijdens de behandeling van de strafzaak ter zitting (en in daarmee vergelijkbare situaties).

datum 2 juli 2007
kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
pagina 4 van 13

- Op grond van het nieuwe artikel 27a lid 1 eerste volzin Sv vraagt de rechter naar dezelfde personalia als hierboven beschreven. De rechter verifieert vervolgens de identiteit van de verdachte door middel van *een onderzoek van een identiteitsbewijs als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht*.
- Als er op grond van het nieuwe artikel 55c lid 1 en 2 Sv *eerder* vingerafdrukken zijn genomen en verwerkt, omvat de rechterlijke verificatie van de identiteit *het nemen van de vingerafdrukken van de verdachte en het vergelijken van die vingerafdrukken met de reeds van verdachte verwerkte vingerafdrukken*.
- Als een verdachte is aangehouden voor een misdrijf waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven, moeten ambtenaren met algemene opsporingsbevoegdheid (OvJ en politie) op grond van artikel 55c lid 1 Sv van deze verdachte een of meer foto's en vingerafdrukken en de lichaamsmaten nemen.
- Ook als een verdachte wordt aangehouden voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet open staat, hebben de OvJ en de hulpofficier deze mogelijkheid als er twijfel bestaat over de identiteit of de identiteit niet bekend is (art. 55c lid 2 Sv).

De Raad merkt in dit verband het volgende op.

3.1 Wie voert de verificatiehandelingen daadwerkelijk uit?

Het is van belang het begin van de zitting niet te zeer te belasten met administratieve formaliteiten. De verificatiehandelingen door het afnemen van vingerafdrukken of het controleren van het identiteitsbewijs worden in het Wetsvoorstel door de rechter verricht. Betekent dit dat de rechter de verdachte vraagt naar voren te komen en een of twee vingers op een vlak te plaatsen, waarna vervolgens de aandacht wordt gericht op het scherm met de resultaten en de mededeling daarvan? Dat plaatst de rechter in de optiek van de verdachte op één lijn met opsporing en vervolging. Aan de andere kant brengt het verrichten van deze handelingen buiten de rechtszaal het risico mee dat tussen het moment van de verificatie en het betreden van de rechtszaal een andere persoon de plaats van de verdachte inneemt.

Mits technisch mogelijk, zou het daarom het meest wenselijk zijn als de verdachte – na bij de balie hierover al geïnformeerd te zijn – bij het betreden van de zittingszaal door de bode of de parketpolitie gevraagd wordt zijn vinger(s) op het scanapparaat te plaatsen waarna de uitkomst direct zichtbaar wordt op het scherm van de rechter. Deze kan de resultaten dan meenemen bij het doornemen van de personalia. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor het onderzoek van het identiteitsbewijs.

Bij gedetineerde verdachten zou het denkbaar zijn dat de handelingen met betrekking tot de vingerafdruk in het cellenblok plaatsvinden, waarna door de parketpolitie verslag wordt uitgebracht aan het college. Een bijkomend voordeel van een dergelijke werkwijze zou zijn dat zij minder tijd kost dan het laten verrichten van de handelingen door de rechter (inclusief – zoals het betaamt – uitleg vooraf en bespreking van het resultaat achteraf).

Een ander voordeel is dat er vermoedelijk geen weerstand zal ontstaan tegen het herhalen van dit soort handelingen na aanhouding van de zaak. Met name in geval van wisselingen van het college zal herhaling nodig zijn.

datum 2 juli 2007
kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
pagina 5 van 13

Mogelijk laat de tekst van de wet een dergelijke uitvoeringswijze toe. Uit de MvT blijkt dat echter niet.

De Raad geeft u daarom in overweging de MvT op dit punt te wijzigen zodat duidelijk is dat ook anderen dan de rechter de uitvoeringshandelingen voor verificatie kunnen verrichten.

3.2 Het automatisme van de regeling

De Raad vraagt zich af in hoeverre de verplichting tot verificatie van de identiteit van de verdachte door de verhorende rechter neerkomt op een overregulering in die situaties dat de identiteit van de verdachte volstrekt duidelijk is voor de rechter, bijvoorbeeld indien de behandeling van een strafzaak zich door aanhoudingen uitstrekt over een aantal zittingsdagen gedurende een langere periode. Het lijkt dan voldoende om bij een volgende zitting terug te grijpen op de identiteitsverificatie op de eerste zittingsdag en daarvan blijkt te geven in het proces-verbaal.

De Raad geeft u in overweging in de MvT een passage op te nemen over deze en vergelijkbare situaties.

3.3 Hoe te handelen bij falende apparatuur en andere complicaties?

Het is de Raad opgevallen dat noch het Wetsvoorstel noch de MvT aandacht besteden aan de mogelijkheid dat de verificatie-instrumenten niet werken. Uit de MvT blijkt van een groot vertrouwen in de feilloosheid van de technische voorzieningen. Of de apparatuur en de programmatuur echter altijd even probleemloos zullen functioneren, valt nog te bezien. Maar ook als dat wel het geval zou zijn, kan het geen kwaad in de MvT in te gaan op de mogelijkheid dat de verificatie door onvoorziene (technische of andere) oorzaken faalt. Het zou per slot onwenselijk zijn als strafzaken daardoor zouden moeten aangehouden.

Voorts is onduidelijk wat in de visie van de wetgever dient te gebeuren als van de verdachte niet eerder vingerafdrukken zijn genomen en hij – ondanks de vordering daartoe – geen identiteitsbewijs kan laten zien. Dient de zaak dan te worden aangehouden? Weliswaar begaat de verdachte dan een (nieuw) strafbaar feit, maar ook in dit geval kan de voortgang van de behandeling daardoor maanden worden opgehouden.

De Raad vraagt daarom aandacht voor het risico dat doorlooptijden zullen oplopen indien geen voorziening wordt getroffen voor de gevallen dat rechterlijke verificatie van de identiteit door o.a. falende apparatuur niet mogelijk blijkt te zijn.

3.4 Verificatie bij overtredingen

In het Wetsvoorstel wordt om redenen van proportionaliteit en subsidiariteit een onderscheid gemaakt tussen misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan en andere strafbare feiten. Bij de eerste categorie worden aan het begin van de keten van de verdachte foto's en vingerafdrukken genomen die in de verdere procedure geverifieerd moeten worden. Het nemen van foto's en vingerafdrukken is ook toegestaan bij twijfel over of onbekendheid met de identiteit van betrokkene. Bij andere strafbare feiten (misdrijven en overtredingen) kan volstaan worden met het onderzoek van het identiteitsbewijs.

Uit de redactie van artikel 27a lid 2 maakt de Raad op dat de rechterlijke verificatie aan de hand van vingerafdrukken ook aan de orde is indien van iemand in een andere (eerdere) strafzaak foto's en

datum 2 juli 2007
kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
pagina 6 van 13

vingerafdrukken zijn genomen. Het doet dan kennelijk niet ter zake voor welk nieuw strafbaar feit de verdachte vervolgd wordt. De kans bestaat dus dat een verdachte vervolgd wordt voor een overtreding en toch rechterlijke verificatie door het nemen van vingerafdrukken moet plaatsvinden. Indien dit inderdaad de bedoeling zou zijn, vraagt de Raad zich af of deze procedure verenigbaar is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De Raad geeft u in overweging om het Wetsvoorstel zo aan te passen dat voor overtredingen de hoofdregel is dat voor het vaststellen van de identiteit van de verdachte kan worden volstaan met een onderzoek van een identiteitsbewijs.

3.5 De verificatie door de kantonrechter

Hoewel het accent van het onderhavige Wetsvoorstel ligt op de gevolgen voor de behandeling van strafzaken binnen de rechtbanken en de hoven, heeft het voorstel enkele specifieke gevolgen voor de behandeling van strafzaken door de kantonrechter.

Het gaat in het onderhavige Wetsvoorstel om de identiteitsvaststelling in strafzaken en niet (ook) in Mulderzaken (de verkeersovertredingen). Dat leidt tot de volgende situatie. Wanneer iemand 29 km te hard gereden heeft en hij een Mulderberoep instelt, behoeft geen vaststelling van de identiteit plaats te vinden. Wanneer iemand echter 31 km te hard heeft gereden en hij de zaak voor laat komen, dient wel een identiteitsvaststelling door de kantonrechter plaats te vinden. En zo zijn er meer voorbeelden uit - kort gezegd - het verkeersrecht te noemen.³

Het Wetsvoorstel besteedt voorts geen aandacht aan de zogenaamde 'bijzonder gevolmachtigde' die op basis van artikel 398 sub 2 Wetboek van Strafvordering (Sv) in kantonstrafzaken namens de verdachte kan verschijnen op basis van een schriftelijke machtiging. Deze schriftelijke machtiging wordt wel ter zitting gelezen, maar de handtekening van de volmachtverlener is lang niet altijd verifieerbaar.

Tot slot wordt in veel kantonzaken de verdachte alleen telefonisch gehoord. Van deze verdachte wordt dus geen vingerafdruk genomen. Hoe dient de persoonsidentificatie van een dergelijke verdachte - die immers niet ter zitting verschijnt - plaats te vinden?

4. Overzichtelijkheid van het Wetboek

Voor de hanteerbaarheid van het Wetboek van Strafvordering in de praktijk is het van groot belang dat het Wetboek zo overzichtelijk mogelijk is samengesteld. De meest overzichtelijke wijze waarop de onderhavige materie in het Wetboek kan worden opgenomen, is in een aparte afdeling. Die afdeling zou een plaats kunnen krijgen in Boek I dan wel Boek V.

³ Snelheidsovertredingen van 30 km/uur of meer (op autosnelwegen ligt het omslagpunt op 40 km/uur mits er geen wegwerkzaamheden zijn) worden namelijk afgedaan op een gewone strafzitting van de kantonrechter en vallen derhalve niet meer onder de Mulderzaken. (Zie artikel 2 lid 1 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) juncto Bijlage Wet Mulder, hoofdstuk 2 verkeersregels, paragraaf VIII maximum snelheid).

datum 2 juli 2007
kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
pagina 7 van 13

5. Identificatie door middel van andere technieken

De identiteitsvaststelling door middel van vingerafdrukken wordt in het Wetsvoorstel geregeld in het Wetboek van Strafvordering. Dat betekent dat als een nieuwe techniek beschikbaar komt waardoor de identiteitsvaststelling nog beter en sneller kan geschieden, de wet moet worden gewijzigd. Dat deze mogelijkheid niet geheel denkbeeldig is moge blijken uit de ontwikkelingen rondom de biometrische techniek van de gezichtsherkenning.

De Raad geeft u daarom in overweging om het Wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de middelen waarmee de identiteit kan worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur nader worden geregeld.

6. Getuigen en andere procesdeelnemers

In het Wetsvoorstel ontbreekt een regeling ten aanzien van getuigen en andere procesdeelnemers. De mogelijke gecompliceerdheid van de materie doet niet af aan de in de praktijk bestaande behoefte om de identiteit van getuigen e.a. in bepaalde soorten gevallen te kunnen toetsen.

De Raad geeft u in overweging in het Wetsvoorstel op te nemen dat andere procesdeelnemers dan de verdachte zich desgewenst dienen te identificeren met een identiteitsbewijs.

7. Overige opmerkingen van inhoudelijke aard

Onduidelijk is waarom de voorgestelde regeling voor jeugdige personen in art. 77o, tweede lid, laatste volzin Sr (in het vonnis de voorwaarde stellen dat veroordeelde medewerking verleent aan het afnemen/verifiëren van vingerafdrukken of ter inzage identiteitsbewijs aanbiedt) niet gelijk is aan de regeling bij volwassenen (art. 22k).

Met betrekking tot *Artikel III inzake Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen* is kennelijk niet voorzien in een regeling met betrekking tot de identiteitsvaststelling door de rechter van een veroordeelde in een “omgekeerde” WOTS-procedure (art 58 WOTS) , als de veroordeelde ten overstaan van de rechter moet verklaren of hij instemt met de overdracht van de tenuitvoerlegging van de hem opgelegde vrijheidsstraf.

8. De financiële consequenties van het Wetsvoorstel

NB. Bij het bepalen van de financiële consequenties baseert de Raad zich op de huidige tekst van het Wetsvoorstel. Er wordt hieronder dus geen rekening gehouden met de hierboven gemaakte opmerkingen en suggesties.

De financiële consequenties van het Wetsvoorstel zijn tweeledig. Allereerst de werklastconsequenties: het *tijdsbeslag* dat gemoeid zal zijn met het vaststellen van de identiteit van een verdachte bij een voorgeleiding aan de rechter-commissaris, bij de behandeling in de raadkamer en ter zitting. Ten tweede de *middelen* die nodig zijn om de apparatuur voor het vaststellen van de identiteit door middel van een vingerscan aan te schaffen, te beheren en adequaat te bedienen.

8.1 Werklastconsequenties

Zowel in de huidige situatie als na invoering van het Wetsvoorstel vraagt de rechter de verdachte naar zijn naam, voornamen en geboorteplaats, het adres waarop hij in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is ingeschreven en het adres van zijn feitelijke verblijfplaats. Door de Wet wordt hier aan toegevoegd een onderzoek naar de identiteit van de verdachte.

Bij de verschillende verhoorsituaties zijn er drie mogelijkheden:

- Een verdachte die niet preventief gedetineerd is moet ter zitting verschijnen voor een licht vergrijp. Verificatiemethode: identiteitsbewijs en soms vingerafdrukscan.
- Een verdachte die niet preventief gedetineerd is moet ter zitting verschijnen voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis openstaat. Verificatiemethode: vingerafdrukscan.
- Een preventief gedetineerde verdachte moet verschijnen. Verificatiemethode: vingerafdrukscan

De Raad schat in dat het onderzoek naar de identiteit gemiddeld twee (2) minuten extra tijd zal vergen ongeacht of dit gebeurt door het nemen van een vingerscan of door het onderzoek van een identiteitsbewijs. In dit gemiddelde is rekening gehouden met de gevallen waarin de verificatiescan niet in één keer lukt. Tevens is in dit gemiddelde verrekend het aantal keren dat een zaak aangehouden moet worden omdat de identiteit niet overeenkomt of omdat de identiteit niet vastgesteld kan worden wegens technische problemen.

Voor het berekenen van de kosten is er van uitgegaan dat de identiteit elke keer dat een verdachte voor de rechter of rechter-commissaris verschijnt, wordt onderzocht. Hieronder worden de kosten apart inzichtelijk gemaakt voor het vaststellen van de identiteit bij de rechter-commissaris, in de raadkamer en ter zitting.

Rechter-commissaris

Exacte cijfers over het aantal voorgeleidingen bij de rechter-commissaris zijn niet bekend. Voorgeleidingen vinden plaats t.b.v. de toets van de in verzekeringstelling en de vordering tot inbewaringstelling. Vaak worden de toets van de in verzekeringstelling en de vordering tot inbewaringstelling gelijktijdig behandeld. In deze gevallen vindt er dus maar één voorgeleiding bij de rechter-commissaris plaats waarbij de identiteit onderzocht moet worden. In deze doorrekening is uit pragmatisch oogpunt uitgegaan van een gecombineerde voorgeleiding.

De rechter-commissaris beslist vervolgens tot toewijzing of afwijzing van de vordering tot inbewaringstelling. Er kan ook besloten worden dat de vordering wordt toegewezen maar dat de

datum 2 juli 2007
kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
pagina 9 van 13

hechtenis onder voorwaarden wordt geschorst (en de verdachte in vrijheid wordt gesteld). Vervolgens beziet de officier van justitie of de verdachte nog langer gehecht moet blijven na de periode van de inbewaringstelling. De officier vordert dan de gevangenhouding van de verdachte. Deze vordering wordt door de raadkamer van de rechtbank behandeld. In 2006 zijn 19.000 vorderingen gevangenhouding behandeld door de raadkamer. Dit getal kan worden gebruikt om het aantal voorgeleidingen bij de rechter-commissaris te herleiden. Op basis van informatie van een aantal rechtbanken heeft de Raad vastgesteld dat het aantal voorgeleidingen bij de rechter-commissaris minimaal twee keer zo groot is als het aantal vorderingen gevangenhouding. Dit betekent dat er in 2006 ongeveer 38.000 voorgeleidingen hebben plaatsgevonden. De kosten voor de extra tijd die uitgetrokken dient te worden voor het vaststellen van de identiteit van een verdachte tijdens de voorgeleiding bedragen €430.000.

Raadkamer

Door de raadkamers van de rechtbanken en gerechtshoven zijn in 2006 ongeveer 72.000 beslissingen genomen op vordering van de officier van justitie. In ongeveer 80% van de gevallen is de verdachte aanwezig bij de behandeling van de vordering. Hiermee komen de kosten die uitgetrokken dienen te worden voor het vaststellen van de identiteit van een verdachte in de raadkamer uit op €770.000⁴

Zitting

In 2006 zijn er 160.000 misdrijfzaken door de rechtspraak (eerste aanleg en hoger beroep) ter zitting behandeld. Hiervoor waren bijna 185.000 behandelingen ter zitting nodig.⁵

De verdachte is niet altijd bij de behandeling van een strafzaak aanwezig, er wordt verondersteld dat in 110.000 van de behandelingen de verdachte aanwezig is.⁶

Op basis van de integrale minutentarieven voor 2008 bedragen de kosten van 2 minuten extra behandeltijd van alle behandelingen ter zitting €1.500.000.⁷

Door de kantonrechter en in hoger beroep zijn bijna 190.000 overtredingszaken ter zitting behandeld. Bij de behandeling in eerste aanleg is in de regel 27% van de verdachten aanwezig. In de overige gevallen laat de verdachte verstek gaan. Dit betekent dat in 55.000 gevallen de verdachte

⁴ Bij de berekening van de kosten is er van uit gegaan dat de vordering voor gevangenhouding door een meervoudige raadkamer is behandeld en dat alle andere vorderingen door een enkelvoudige raadkamer worden behandeld. Voor de raadkamerbehandelingen van het gerechtshof is verondersteld dat de behandeling altijd door een meervoudige raadkamer gebeurt.

⁵ Er is uitgegaan van een aanhoudingspercentage van 40% bij zaken die meervoudig zijn behandeld, 10% bij zaken die enkelvoudig zijn behandeld zowel in eerste aanleg als in hoger beroep.

⁶ Er is uitgegaan van 100% verschijningen bij rechtbankzaken die meervoudig worden behandeld en 75% bij rechtbankzaken die enkelvoudig worden behandeld. Voor de behandelingen bij het gerechtshof is uitgegaan van 100% aanwezigheid van de verdachte.

⁷ Voor de berekening van de kosten is de 2 minuten extra tijd voor alle aanwezigen geteld. Dit betekent dat bij een zaak die door een meervoudige kamer wordt behandeld, driemaal 2 minuten rechterstijd en eenmaal 2 minuten griffierstijd is gerekend. De extra minuten zijn met behulp van het minutentarief voor RA en GA omgerekend in geld. Hierbij is het minutentarief van de betreffende productgroep gebruikt (gerechtshoven straf en rechtbanken straf).

datum 2 juli 2007
kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
pagina 10 van 13

aanwezig is en dus de identiteit onderzocht dient te worden. Voor eerste aanleg en hoger beroep samen zijn de kosten van 2 minuten extra behandel tijd €370.000 per jaar.⁸
Hiermee komen de totale kosten van de extra behandel tijd van misdrijf- en overtredingszaken uit op €1.870.000 in 2008.(zie tabel 1)

Tabel 1 Kosten extra behandel tijd in de periode 2008-2012

Kosten extra behandel tijd (in €)	2008	2009	2010	2011	2012 e.v.
Voorgeleiding bij de rechter-commissaris	430.000	430.000	430.000	430.000	430.000
Raadkamer	770.000	770.000	770.000	770.000	770.000
Ter zitting	1.870.000	1.870.000	1.870.000	1.870.000	1.870.000
Totaal	3.070.000	3.070.000	3.070.000	3.070.000	3.070.000

8.2 Kosten voor de aanschaf en het beheer van apparatuur

Om de Wet identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden te kunnen uitvoeren moet vingerscanapparatuur aangeschaft worden. Deze apparatuur dient geïntegreerd te worden in de zittingszalen en in het netwerk van de Rechtspraak. Tevens dient er een online verbinding te komen met HAVANK, de database waarin alle gegevens over verdachten en veroordeelden staan geregistreerd. Voorts dient het personeel dat met de vingerscan gaat werken opgeleid te worden om de apparatuur adequaat te kunnen bedienen.

Kosten per vingerscanapparaat

De rechtspraak wordt gefinancierd volgens een baten-lastenstelsel. Dit brengt mee dat de gerechten voor de aanschaf van activa geld lenen waarover rente wordt betaald. Naast de rentekosten dragen de gerechten elk jaar de kosten van afschrijving. Die kosten worden berekend door de totale kosten door de economische levensduur (in jaren) te delen. Voor ICT-apparatuur geldt een economische levensduur van 3 jaar. De rente en afschrijvingskosten zijn structurele kosten.

De Raad schat in dat het aanschaffen en installeren van een vingerscanapparaat €1.200 kost, uit te splitsen in aanschafkosten à € 700 kosten voor installatie van de apparatuur à € 500 (gemiddelde prijs).

Met een economische levensduur van 3 jaar, zijn de afschrijvingskosten per jaar € 400 per vingerscaninstallatie. Daar komen de rentekosten bij.

Aantal benodigde vingerscans

De Wet identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden zal uitgevoerd moeten gaan worden in alle strafsectoren en sectoren kanton. Dit betekent dat alle rechtbanken en gerechtshoven uitgerust moeten worden met vingerscanapparaten op zowel de hoofdvestiging als op de

⁸ Idem voetnoot 2 met dien verschil dat het minutentariaf van de productgroep rechtbanken kanton en gerechtshoven straf is gebruikt.

datum 2 juli 2007
kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
pagina 11 van 13

nevenvestigingsplaatsen en nevenzittingsplaatsen. Ook moeten alle kabinetten rechter-commissaris bij de rechtbanken uitgerust worden met vingerscanapparaten.

In de hoofdvestigingen van de rechtbanken en gerechtshoven zijn in totaal ongeveer 300 zittingszalen. In de praktijk worden niet al deze zittingszalen voor strafzittingen gebruikt. Toch wil de Raad alle zittingszalen uitrusten met een vingerscanapparaat zodat bedrijfsmatig de benodigde flexibiliteit in stand blijft. Daarnaast zijn er 40 nevenvestigings- of nevenzittingsplaatsen met één of meerdere zittingszalen. Hiermee komt het aantal zittingszalen dat uitgerust dient te worden met een vingerscanapparaat uit op (minimaal) 340.

Bij de kabinetten rechter-commissaris dienen alle rc-kamers en verhoorkamers uitgerust te worden met een vingerscanapparaat. Verondersteld wordt dat er per kabinet 8 van dergelijke ruimten zijn. Voor alle negentien rechtbanken komt dit uit op 152 vingerscans.

Hiermee komt het totale aantal vingerscanapparaten op 492. Dit betekent dat de afschrijvingskosten per jaar €196.800 bedragen (492 x €400). De rentekosten verschillen per jaar. Bij een rente van 4% komen de rentekosten per jaar gemiddeld uit op €15.000.

Naast het plaatsen van de hardware moet de software geïnstalleerd worden en moet gezorgd worden dat het vingerscanapparaat werkt.

Deze installatiekosten worden begroot op eenmalig € 100 per vingerscanapparaat. De beheerskosten bedragen €50 per jaar per apparaat.

Het online kunnen verifiëren van een vingerscan met HAVANK betekent dat de capaciteit van het netwerk uitgebreid dient te worden. Aangenomen moet immers worden dat er piekbelasting zal optreden doordat zittingen in heel Nederland ongeveer op dezelfde tijd beginnen. Deze uitbreiding wordt begroot op eenmalig €500.000,--.

Om de apparatuur adequaat te kunnen bedienen zullen alle medewerkers die de verificatiehandelingen moeten uitvoeren, kennis moeten hebben van de werking van de apparatuur. Deze kosten zijn hier niet gekwantificeerd.

datum 2 juli 2007
kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
pagina 12 van 13

Tabel 2 Kosten apparatuur e.d. in de periode 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012 e.v.
Afschrijvingskosten	196.800	196.800	196.800	196.800	196.800
Rentekosten	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Installatie software	49.200				
Beheer	24.600	24.600	24.600	24.600	24.600
Uitbreiding capaciteit netwerk	500.000				
Totale kosten	785.600	236.400	236.400	236.400	236.400

Totale kosten

De kosten voor het vaststellen van de identiteit en de kosten voor de benodigde apparatuur komen gezamenlijk uit op de onderstaande reeks van ongeveer € 3,8 mln. in het startjaar (uitgegaan is van 2008) en €3,3 mln. in alle daaropvolgende jaren.

Tabel 3 Totale kosten Wet identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden in de periode 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Kosten extra behandeltijd	3.070.000	3.070.000	3.070.000	3.070.000	3.070.000
Kosten apparatuur e.d. en opleiding personeel	785.600	236.400	236.400	236.400	236.400
Totaal	3.855.600	3.306.400	3.306.400	3.306.400	3.306.400

9. Conclusie

De Raad onderschrijft het belang van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketen.

Het conceptwetsvoorstel gaat uit van een aanpak die de volledige keten omvat. Dit impliceert dat de kosten verbonden aan de invoering en uitvoering van de wet zeer omvangrijk zullen zijn. De Raad heeft hierboven op basis van gefundeerde berekeningen aangegeven dat de totale kosten voor de Rechtspraak naar schatting €3,8 mln. in het startjaar (uitgegaan is van 2008) en €3,3 mln. in alle daaropvolgende jaren zullen bedragen.

De Raad zou graag een meer uitgebreide toelichting in de MvT m.b.t. organisatorische en financiële gevolgen van het voorstel opgenomen zien, naast aandacht voor de vraag in hoeverre een gefaseerde invoering op basis van prioriteiten tot de mogelijkheden zou behoren.

datum 2 juli 2007
kenmerk UIT 10986 ONTW / MB
pagina 13 van 13

Naar het oordeel van de Raad zou men zich voorts nog eens moeten afvragen of het noodzakelijk is dat alle organisaties in de keten in alle gevallen en op identieke wijze de identiteit van de verdachte en veroordeelde verifiëren en wat de consequenties zijn als verificatie niet altijd plaatsvindt.

Een hernieuwde afweging zou volgens de Raad kunnen leiden tot een beperktere en kostenefficiëntere inrichting van het identificatieproces.

Tot slot vraagt de Raad aandacht voor het risico dat doorlooptijden zullen oplopen indien geen voorziening wordt getroffen voor de gevallen dat rechterlijke verificatie van de identiteit door falende apparatuur niet mogelijk blijkt te zijn.

De Raad vertrouwt erop u met het bovenstaande naar behoren te hebben geïnformeerd en is vanzelfsprekend gaarne bereid daarover nader met u in overleg te treden. Mocht het conceptvoorstel op essentiële onderdelen worden gewijzigd, dan wordt de Raad uiteraard graag in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Met vriendelijke groet,

T. Groeneveld
lid Raad voor de rechtspraak