



Opvolging van signalen, meldingen en escalaties bij aanpassingen van registraties van tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen

Onderzoeksrapport

definitief (v 1.0)

Colofon

Titel

Opvolging van signalen, meldingen en escalaties bij aanpassingen van registraties van tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen

Uitgebracht aan

plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum

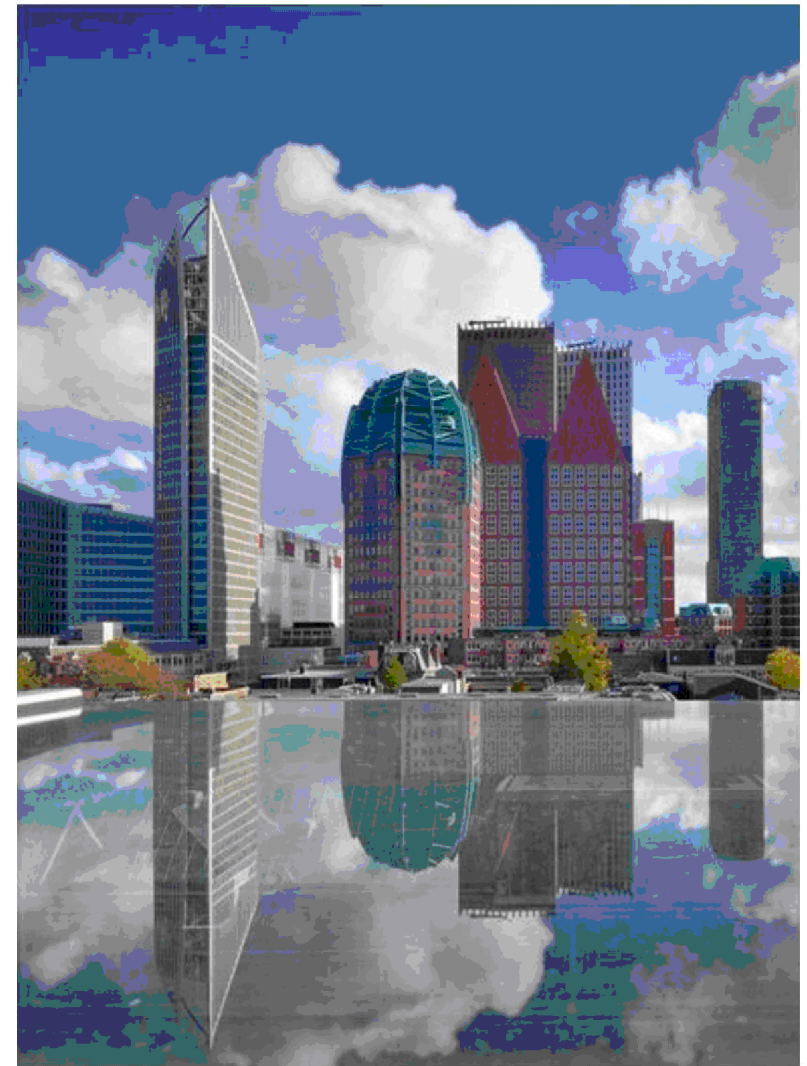
28 november 2025

Kenmerk

2025-0000595664

Inlichtingen

Auditdienst Rijk
adrcommunicatie@minfin.nl
www.auditdienstrijk.nl



Inhoud

Centrale boodschap: signalen over de problematiek van aanpassingen van registraties van tenaamstellingen zijn niet systematisch opgevolgd 4

1. Inleiding 7

2. De context nader beschouwd 9

3. Reconstructie: signalen, escalaties en meldingen over de problematiek van correcties bij foutieve tenaamstellingen zijn systematisch niet opgevolgd 13

3.1 Duidelijkheid over juridisch-rechtsstatelijke aard van de problematiek leidt niet tot actie 13

3.2 Erkenning van de juridisch-rechtsstatelijke aard van het vraagstuk 15

3.3 Aandacht voor een handelingskader, maar weinig aandacht voor de juridisch-rechtsstatelijke dimensie; ruim drie jaren zonder voortgang op een actielijst. 17

3.4 Justid-medewerkers hebben in 2019 en 2023 het vraagstuk naar bestuurlijk niveau geëscaleerd, echter zonder resultaat. 18

3.5 Vanaf eind 2023: hernieuwde aandacht voor het handelingskader 20

4. Analyse. Vier redenen waarom de problematiek onvoldoende is opgelost 22

4.1 Kern van het probleem: onduidelijkheid over rechtsstatelijke bevoegdheden 22

4.2 Het vraagstuk is als één van vele knelpunten benaderd, omdat er onvoldoende inzicht was in de aard en impact van het vraagstuk 22

4.3 Een beperkte invulling van bestuurlijk eigenaarschap heeft de effectieve aanpak van het vraagstuk verhindert 24

4.4 De beschikbare deskundigheid bleek onvoldoende toereikend om het vraagstuk op te lossen 26

4.5 Meerdere culturele factoren hebben de behandeling van het vraagstuk verstoord 27

5. Handelingsperspectief: fundamentele versterkingen zijn vereist om tijdig signalen op te pakken en toe te werken naar een samenwerking tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer met prioriteit voor publieke waarden en maatschappelijke opgaven 29

6. Verantwoording onderzoek 33

6.1 Uitgevoerde onderzoekswerkzaamheden 33

Ondertekening 36

Bijlage 1: Reconstructie in nader detail 37

Bijlage 2: Ontvangen documentatie 51

Bijlage 3: Managementreactie 57

Centrale boodschap: signalen over de problematiek van aanpassingen van registraties van tenaamstellingen zijn niet systematisch opgevolgd

De Matching Autoriteit van de Justitiële Informatiedienst (Justid) stelt namens de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) de leidende identiteit vast van verdachten en veroordeelden in de strafrechtketen. Dat doet Justid in opdracht van het directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) via de afdeling Keteninformatievoorziening (KIV) van het ministerie van JenV. De Algemene Rekenkamer (AR) heeft in haar verantwoordingsonderzoek bij het ministerie van (JenV) twee onvolkomenheden geconstateerd gerelateerd aan de correcties van foutieve tenaamstelling bij onherroepelijke vonnissen. Uit het verantwoordingsonderzoek volgt dat de problemen met de onjuiste tenaamstelling al jarenlang bekend zijn binnen het ministerie van JenV.

De problematiek – en daaruit voortvloeiend de onvolkomenheden die de AR heeft geconstateerd – komt neer op onduidelijkheid over hoe te handelen bij deze foutieve tenaamstellingen. In opdracht van de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van JenV hebben wij onderzocht waarom de problematiek in de afgelopen jaren niet is opgelost. Dit betreft een kwalitatief onderzoek naar deze redenen. Dit is geen forensisch onderzoek, noch een juridische analyse van de problematiek.

Kern van de problematiek: onduidelijkheid over bevoegdheden

Ons onderzoek toont de kern van de problematiek: lange tijd is onduidelijk gebleken wie en in welke mate bevoegd is de correcties door te voeren bij foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen. Dit raakt een fundamenteel juridisch-rechtsstatelijk vraagstuk, omdat het feitelijk gaat over de rechtsstatelijke verdeling van bevoegdheden tussen de minister en de rechtsspraak. Betrokkenen zijn jarenlang – ondanks meerdere signalen, meldingen en escalaties – niet in staat gebleken dit vraagstuk op te lossen.

In de tekst hierna beschrijven wij ten eerste de signalen, meldingen en escalaties (zie: Reconstructie). Vervolgens geven we aan om welke redenen deze niet zijn opgevolgd (zie: Analyse). Ten slotte beschrijven wij onze belangrijkste aanbevelingen aan de hand van vier richtingen (zie: Handelingsperspectief). Deze aanbevelingen kunnen het risico verkleinen dat ook in de toekomst signalen te laat worden opgepakt.

Reconstructie: signalen, escalaties en meldingen over de problematiek van correcties bij foutieve tenaamstellingen zijn systematisch niet opgevolgd

Om de door ons geïdentificeerde redenen in de juiste context te kunnen plaatsen, beschrijven wij eerst puntsgewijs de belangrijkste gebeurtenissen rondom deze problematiek:

- Diverse memo's en rapporten van de Matching Autoriteit en KIV leidden vanaf 2014 tot het inzicht dat het gaat om een fundamenteel juridisch-rechtsstatelijk vraagstuk. De daarop volgende correspondentie, overleggen en advisering hebben echter niet geleid tot verandering.
- Vanaf 2016 werden in opdracht van KIV meerdere probleemanalyses in de strafrechtketen uitgevoerd. De vraag over bevoegdheden was beperkt onderdeel van deze probleemanalyses. Betrokkenen dachten dat de problematiek vanaf 2021 was belegd in diverse verbeterprojecten en verbeterprogramma's, maar dat was niet het geval.
- Met een specifieke casus kwam er in de formele overleggen tussen DGRR/KIV en Justid in 2019 aandacht voor de ontwikkeling van een handelings- en toetsingskader. Daarin bleef de onduidelijkheid over bevoegdheden echter bestaan. Gedurende ruim drie jaren bleef het punt zonder voortgang op een actielijst staan.
- Meerdere Justid-medewerkers hebben in 2019 en later in 2023 het vraagstuk geëscaleerd naar het niveau van

5.1.2e	Justid, het directieteam
--------	--------------------------

 van Justid en het bestuursdepartement. De impasse van het juridische vraagstuk werd op dit bestuurlijke niveau niet doorbroken en verdere actie bleef aanvankelijk uit.
- Vanaf eind 2023 besteedden Justid en DGRR/KIV opnieuw aandacht voor de ontwikkeling van een handelings- en toetsingskader. Later, in 2024 en 2025, kwam er ook hernieuwde aandacht voor het feit dat het hier gaat om een

fundamenteel juridisch-rechtsstatelijk vraagstuk. De ernst en impact hiervan werden onder andere ingegeven door het verantwoordingsonderzoek van de AR.

Analyse: vier redenen waarom de problematiek onvoldoende is opgelost

Uit ons documentenonderzoek en onze gesprekken hebben wij vier redenen geanalyseerd die verklaren waarom de problematiek niet is opgelost. We beschrijven deze onderstaand beknopt:

- Zowel het bestuursdepartement als Justid heeft systematisch de impact en het belang van de problematiek onderschat. Volgens betrokkenen komt dat onder andere doordat de juridisch-rechtsstatelijke aard van het vraagstuk onvoldoende werd gezien. Dit is mede veroorzaakt door suboptimale communicatie- en informatievoorziening. Het vraagstuk is benaderd als onderdeel van één van vele knelpunten en problemen in de strafrechtketen. De behandeling van het vraagstuk is daarmee onderdeel gemaakt van andere problematiek en complexer geworden dan nodig.
- Uit onze gesprekken blijkt dat het bestuurlijke niveau bij DGRR/KIV en Justid beperkt eigenaarschap of verantwoordelijkheid heeft getoond. Op basis van de gesprekken en de documentatie signaleren wij dit ook in de onderlinge interactie van deze partijen als opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarbij was de manier waarop zij in de praktijk invulling hebben gegeven aan hun relatie een belemmering om het vraagstuk effectief aan te pakken. Aanvullend blijkt uit ons onderzoek dat de plaatsvervangend secretaris-generaal als eigenaar en de ondersteunende directie Eigenaarsadvisering beperkt zijn betrokken door Justid en KIV, noch betrokken zijn geweest bij dit vraagstuk.

- Bij zowel KIV als Justid was de benodigde mix van vak-, veld-, proces- en uitvoeringsdeskundigheid niet toereikend om dit vraagstuk op te lossen. Daarbij hebben meerdere betrokkenen nog andere aanvullende belemmerende factoren genoemd, waaronder personele wisselingen.
- Ook culturele factoren hebben een versturende rol gespeeld om het fundamentele vraagstuk op te pakken. In meerdere van onze gesprekken met medewerkers betrokken bij deze problematiek werd aangegeven dat zij tegenwerking, buitensluiting, angst voor afrekening, wantrouwen, pestgedrag en intimidatie hebben ervaren bij de Matching Autoriteit en bij de centrale stafafdelingen van Justid. Tijdens het onderzoek hebben wij vernomen dat naar aanleiding van enkele van deze ervaringen een onderzoek van de Integriteitscommissie JenV is ingesteld. Andere culturele factoren bij Justid en KIV lichten wij toe in hoofdstuk 4.

Handelingsperspectief: fundamentele versterkingen zijn vereist om eerder signalen op te pakken en toe te werken naar een samenwerking tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer met prioriteit voor publieke waarden en maatschappelijke opgaven

Voortvloeiend uit onze reconstructie en analyse komen wij tot het handelingsperspectief dat fundamentele versterkingen vereist zijn. Met die versterkingen kunnen DGRR/KIV en Justid zich ontwikkelen tot betrouwbare partners in de strafrechtketen. De versterkingen kunnen ten eerste het risico verkleinen dat in de toekomst signalen opnieuw te laat worden opgepakt. Ten tweede kunnen deze versterkingen bijdragen aan rolduidelijkheid, eigenaarschap en betere samenwerking tussen de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer als het gaat om publieke waarden en maatschappelijke opgaven in de strafrechtketen.

In ons handelingsperspectief onderscheiden wij vier richtingen voor verdere versterkingen:

1. Enkele zaken vereisen direct aandacht op bestuurlijk niveau, zoals geautomatiseerde mutaties, herstel voor burgers en maatschappij en nazorg voor medewerkers.
2. Een fundamentele versterking in het ambtelijk vakmanschap van de medewerkers bij Justid en DGRR/KIV is noodzakelijk, met aandacht voor psychologische veiligheid, maatschappelijke opgaven en risico's.
3. Voor verdere ontwikkeling van de samenwerking in de bestuurlijke driehoek is een solide basis vereist met rolduidelijkheid en waarbij meer wederzijds begrip, tijdige betrokkenheid en open informatiekkanalen onontbeerlijke randvoorwaarden zijn.
4. De noodzakelijke ontwikkeling tot een betrouwbare uitvoeringsorganisatie vraagt van Justid een professionaliseringsslag. Daarbij vragen wij aandacht voor de basishygiëne van de bedrijfsvoering en een kwaliteitsimpuls van de juridische advisering en politiek-bestuurlijke sensitiviteit op tactisch en strategisch niveau.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft op 21 mei 2025 haar verantwoordingsonderzoek 2024 gepubliceerd. Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is de foutieve tenaamstelling van vonnissen een belangrijk onderwerp. Er zijn twee onvolkomenheden geconstateerd:¹

- Uit het onderzoek volgt dat er bij minstens 867 zaken sprake is van een foutieve tenaamstelling. Hierover concludeert de AR een ernstige onvolkomenheid voor de minister vanwege het ontbreken van een toetsings- en handelingskader voor de Matching Autoriteit (MA).
- Tevens concludeert de AR een onvolkomenheid, omdat het onduidelijk is of de Justitiële Informatiedienst (Justid) wijzigingen mag doorvoeren bij een onherroepelijk vonnis en omdat Justid geen beeld heeft van de omvang van de geconstateerde problematiek.

Voormalig staatssecretaris Struycken (Rechtsbescherming) heeft als reactie op 28 mei 2025 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de tenaamstelling vonnissen.² Daarin geeft de staatssecretaris aan dat een toetsings- en handelingskader zal worden ontwikkeld. De 867 zaken en eventuele nieuwe zaken zullen worden afgehandeld volgens dit kader.

Uit het onderzoek van de AR blijkt dat de problemen met foutieve tenaamstelling van veroordeelden al jarenlang bekend zijn. In

¹ Algemene Rekenkamer (2025). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI), pp. 72-74.

zijn brief geeft de staatssecretaris aan dat nog niet duidelijk is hoe het komt dat het probleem niet werd opgelost. Daartoe wil de staatssecretaris een onderzoek laten uitvoeren.³

Daarom heeft de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van JenV de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd een reflectieve evaluatie uit te voeren. Dat is dit onderzoek.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van ons onderzoek is om inzicht te geven in de problematiek van de tenaamstelling van onherroepelijke vonnissen. Daarvoor hebben wij – in aanvulling op het verantwoordingsonderzoek van de AR – onderzoek uitgevoerd naar de redenen waarom de problematiek in de afgelopen jaren onvoldoende is opgelost. Met deze redenen en ons handelingsperspectief geven wij de opdrachtgever inzicht en handvatten om in de toekomst signalen sneller op te pakken. Daarmee heeft dit onderzoek een lerende doelstelling. Het is geen forensisch onderzoek, noch een juridische analyse van de problematiek. In hoofdstuk 6 beschrijven wij onze aanpak meer gedetailleerd.

Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen, hebben wij in deze opdracht de volgende centrale onderzoeksvraag gehanteerd: *Waarom is de geconstateerde problematiek aangaande de tenaamstelling van onherroepelijke vonnissen onvoldoende opgepakt?*

² Kamerstukken II 2024/25, 29279, nr. 972. Geraadpleegd via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z10967&did=2025D25045.

³ Ibid ad 2, p. 6.

1.3 Object van onderzoek en afbakening

Het object van onderzoek is de opvolging van de geconstateerde problematiek bij de foutieve tenaamstelling van onherroepelijke vonnissen. Wij onderzoeken daarmee niet de problematiek zelf, noch de vraag of de huidige verbeterplannen toereikend zijn om deze problematiek op te lossen. Wij hebben het onderzoek op de volgende manieren verder afgebakend:

- **Afbakening in tijd.** De eerste signalen van de problematiek komen uit 2005. Daarom hebben wij de periode januari 2005 tot en met juni 2025 onderzocht, een periode van 20 jaren. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de periode voor 2005.
- **Afbakening in organisaties.** Ons onderzoek beperkte zich tot ministerie van JenV als Justid. Ten slotte hebben wij ook met enkele ketenpartners in de strafrechtketen gesproken.

1.4 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is verder als volgt opgebouwd:

- In **hoofdstuk 2** staan wij nader stil bij de belangrijkste contextuele factoren. Deze zijn nodig voor begrip van de relevante wet- en regelgeving, de technische systemen,

relevante organisaties en voor het begrip van de problematiek zelf.

- In **hoofdstuk 3** beschrijven wij in de reconstructie de belangrijkste gebeurtenissen in relatie tot de opvolging van signalen, meldingen en escalaties bij de problematiek. In de bijlage van dit onderzoeksrapport staat een meer gedetailleerde reconstructie.
- In **hoofdstuk 4** beantwoorden wij onze centrale onderzoeksvraag. Wij geven hierbij vier verklaringen waarom de problematiek onvoldoende is opgevolgd.
- In **hoofdstuk 5** beschrijven wij ons handelingsperspectief met bijbehorende aanbevelingen.
- **Hoofdstuk 6** bevat de onderzoeksverantwoording van dit onderzoek. De gedetailleerde lijst met ontvangen documentatie is opgenomen in de bijlage van dit rapport.
- **Hoofdstuk 7** bevat de ondertekening van dit onderzoeksrapport.
- In de **bijlagen** hebben wij achtereenvolgens opgenomen: de gedetailleerde reconstructie, de lijst met ontvangen en geanalyseerde documentatie en de managementreactie.



2. De context nader beschouwd

In dit hoofdstuk beschrijven wij de context van de opdracht. Deze beschrijving duidt de meest relevante organisaties (§2.1) en wet- en regelgeving (§2.2). Hoewel het onderzoek naar de inhoudelijke problematiek buiten de afbakening van dit onderzoek valt, beschrijven we deze problematiek hier wel om de context te verduidelijken (§2.3).

2.1 Relevante organisaties

2.1.1 Justitiële Informatiedienst (Justid)

Justid is een agentschap dat valt onder het ministerie van JenV. Justid geeft uitvoering aan wet- en regelgeving (zie §2.2). Via haar ICT-voorzieningen stelt Justid informatie ter beschikking binnen de strafrechtketen. Denk bijvoorbeeld aan gegevens uit justitiële documentatie, en detentiegegevens. Justid is de beheerder van meerdere systemen, waaronder de Strafrechtketendatabank (SKDB) en het Justitieel Documentatie Systeem (JDS), waarmee de justitiële documentatie wordt beheerd. Justid heeft meerdere locaties, te weten in Almelo, Leeuwarden, Zutphen en Den Haag. Justid was voorheen onderdeel van directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR). Op 1 januari 2022 kreeg de organisatie de status van agentschap.⁴

2.1.2 Afdeling Persoonsinformatie en de Matching Autoriteit

De Matching Autoriteit (MA) is onderdeel van de afdeling Persoonsinformatie van Justid. In de strafrechtketen is een betrouwbare vaststelling van de identiteit van personen van groot belang. Binnen de strafrechtketen vervult de MA een centrale rol op het gebied van identiteitsvaststelling. In dat verband kent de MA namens de minister van JenV een strafrechtketennummer (SKN) toe aan verdachten. Dit unieke nummer wordt gekoppeld aan iemands identiteit op basis van administratieve en/of biometrische gegevens, zoals foto's en vingerafdrukken. De SKN's worden opgeslagen in de SKDB, het centrale persoonsregister van de strafrechtketen. De MA is verantwoordelijk voor het verifiëren van de gegevens van personen en bepaalt samen met opsporingsinstanties of het mogelijk is om een identiteitsvaststelling bij het SKN te registreren. De MA stelt vast of het gaat om een nieuwe identiteit, waardoor er een nieuw SKN moet worden toegewezen, of dat het gaat om een 'oude bekende', wat betekent dat informatie moet worden toegevoegd aan het bestaande SKN van de desbetreffende persoon. De MA stelt daarmee de 'leidende administratieve identiteit' (LAI) in de strafrechtketen vast.

⁴ Adviescollege ICT-toetsing (2024). *Definitief BIT-advies beheer en onderhoud Justid*, met kenmerk 2024-0000039875. Geraadpleegd via:

<https://www.adviescollegeicttoetsing.nl/documenten/2024/01/22/bit-advies-beheer-en-onderhoud-justitiële-informatiedienst-justid>

2.1.3 Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) en Directie Strafrechtketen (DSK)

DGRR is een DG van het ministerie van JenV. DGRR speelt een centrale rol bij de instandhouding en ontwikkeling van een effectief, toegankelijk en doelmatig rechtsbestel. Het directoraat zorgt ervoor dat beleidsontwikkelingen, regelgeving en toezicht op elkaar aansluiten en dat de rechtspleging op een betrouwbare en efficiënte manier functioneert. Onderdeel van het DG is de Directie Strafrechtketen. DGRR is opdrachtgever van meerdere diensten van Justid en is tevens coördinerend opdrachtgever.

2.1.4 Afdeling Keteninformatievoorziening (KIV)

De afdeling Keteninformatievoorziening (KIV) is momenteel gepositioneerd bij de directie Strafrechtketen (DSK), die weer valt onder de DGRR. Eerder was KIV onderdeel van de directie Veiligheid en Bestuur (VB) van datzelfde DG. KIV richt de informatievoorziening in op ketenniveau binnen de rechtspleging en de rechtshandhaving, in het bijzonder in de strafrechtketen. Het doel van KIV is zorgen voor een integraal en integer persoonsbeeld in de strafrechtketen, en dit ook onderhouden. KIV is de schakel tussen business en ICT op strategisch niveau. KIV adviseert de (inter)nationale aspecten van informatievoorziening en de gevolgen van (inter)nationale afspraken voor de informatievoorziening van de strafrechtketen en de afzonderlijke partijen binnen die keten. In de praktijk vult KIV de beleidsverantwoordelijkheid in voor Justid door kaders te stellen voor informatievoorziening, toezicht te houden op de uitvoering en ervoor te zorgen dat de diensten van Justid aansluiten bij het beleid van het ministerie van JenV.

⁵ Strafrechtketen (z.d.). *Samenwerken in de strafrechtketen*. Geraadpleegd via: <https://www.strafrechtketen.nl/samenwerken-in-de-strafrechtketen>.

⁶ Justitiële Informatiedienst (z.d.). *Over ons*. Geraadpleegd via: <https://www.justid.nl/over-ons>.

⁷ Zie onder andere Ministerie van Financiën (2021). *IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde*. Geraadpleegd via:

2.1.5 Interactie tussen ketenpartners: sleutelrol voor Justid

De strafrechtketen heeft vele partners die gezamenlijk werken aan "opsporing, vervolging en berechting van daders en een goede uitvoering van straffen".⁵ Juiste informatie over personen is onontbeerlijk voor het goed functioneren van deze keten en de samenwerking tussen de ketenpartners. Justid speelt hierin een sleutelrol.⁶

Voor publieke dienstverlening wordt het driehoeksmodel als governance-model gehanteerd.⁷ In dit model is "sprake van een rolvast samenspel" tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar.⁸ Specifiek voor ons onderzoek geldt:

- Justid fungeert als opdrachtnemer.
- Meerdere afdelingen van het ministerie van JenV zijn opdrachtgever, maar is het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DG RR) de voornaamste en coördinerend opdrachtgever.
- De plaatsvervangend secretaris-generaal van JenV is eigenaar van Justid.

Justid heeft meerdere afnemers en partners in de strafrechtketen, zoals de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Koninklijke Marechaussee, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de reclassering.

<https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/extrainfo/ibos/2020-2021%20IBO%20Agentschappen.pdf>.

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Zbo's tussen droom en werkelijkheid: Over het verleden, heden en de toekomst van zelfstandige bestuursorganen*, p. 113.

2.2 Relevante wet- en regelgeving

In de context van ons onderzoek zijn twee wetten relevant. Dat zijn de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Wivvg). Deze wetten lichten wij hieronder kort toe.

2.2.1 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

In de Wjsg staan spelregels voor zorgvuldige omgang met justitiële en Strafvorderlijke gegevens door het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie. Wjsg is van toepassing op zowel het JDS en de SKDB.

2.2.2 Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen

De Wivvg trad in werking op 1 oktober 2010. In de Wivvg worden het Strafrechtketennummer (SKN) en de bijbehorende Strafrechtketendatabank (SKDB) geïntroduceerd. De SKDB verving gedeeltelijk de eerdere Verwijsindex Personen (VIP). Een belangrijke onderdeel van de Wivvg is de introductie van de mogelijkheid biometriegegevens te gebruiken voor identiteitsvaststelling. Het protocol Identiteitsvaststelling in de Strafrechtketen geeft richtlijnen voor de vaststelling en verificatie van identiteitsgegevens. De MA is verantwoordelijk voor het beheer van deze gegevens en voor de matching van identificerende informatie.

2.3 Toelichting op de problematiek van correcties van foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen

De aanleiding voor dit onderzoek is de problematiek van correcties van foutieve tenaamstellingen bij onherroepelijke vonnissen. Wij onderzoeken de problematiek zelf niet nader,

maar wel de redenen waarom de problematiek niet is opgelost. Voor een goed begrip van de context is echter wel belangrijk de inhoud van de problematiek op hoofdlijnen te beschrijven.

2.3.1 De problematiek is fundamenteel door rechtsstatelijke verdeling van bevoegdheden

In haar verantwoordingsonderzoek over 2024 concludeert de AR onvolkomenheden in het herstellen van fouten in de tenaamstelling van vonnissen. De reden: er is onduidelijkheid over het herstel van foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen, waarbij mogelijk in het verleden onrechtmatig is gehandeld. De onduidelijkheid, en daarmee de problematiek, komt erop neer dat geen antwoord wordt gegeven op de vraag bij wie in welke mate de bevoegdheid ligt om correcties door te voeren bij foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen. Dit is een fundamentele vraag, omdat het de rechtsstatelijke verdeling van bevoegdheden tussen de minister en de rechtspraak raakt. Met andere woorden: er zijn mogelijke gevolgen voor de *trias politica*.⁹ De vraag bleef echter onbeantwoord.

Samenvattend: wij hebben onderzocht waarom deze vraag niet is beantwoord. Als wij in dit rapport schrijven over de problematiek, het fundamentele vraagstuk of het juridisch-rechtsstatelijke vraagstuk, dan bedoelen wij de problematiek zoals beschreven in deze paragraaf.

2.3.2 Problematiek met meerdere dimensies: geautomatiseerde en handmatige mutaties

Het uitblijven van een antwoord op deze vraag heeft gevolgen voor de handelswijze van Justid – en specifiek de MA – bij

⁹ Algemene Rekenkamer (2025). Verantwoordingsonderzoek ministerie van JenV, p. 58

foutieve tenaamstellingen. Het gaat hier om zowel handmatige als geautomatiseerde mutaties.

Handmatige correcties werden tot 2016-2017 uitgevoerd door de MA. Mede dankzij de invoering van biometrische gegevens bij de identiteitsbehandeling kon de MA namelijk proactief mogelijk foutieve tenaamstellingen signaleren. Sindsdien komen dergelijke tenaamstellingen op een wachtlijst. Er was geen handelings- of toetsingskader dat hierop toeziet. Tijdens onze onderzoeksperiode werd dit kader ontwikkeld.

Geautomatiseerde mutaties gebeuren via een rechtstreekse koppeling tussen de SKDB en de bronsystemen als de basisregistratie personen (BRP) en de basisvoorziening vreemdelingen (BVV). Deze vinden – ook bij onherroepelijke vonnissen – nog steeds plaats. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar deze koppeling en de mogelijke gevolgen daarvan (bijv. onrechtmatige verstrekking van gegevens of een datalek).



3. Reconstructie: signalen, escalaties en meldingen over de problematiek van correcties bij foutieve tenaamstellingen zijn systematisch niet opgevolgd

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze reconstructie van de problematiek aan de hand van vijf hoofdlijnen (§3.1 t/m §3.5). Deze reconstructie is noodzakelijk voor de beantwoording van onze hoofdvraag in hoofdstuk 4.

De reconstructie is gebaseerd op ontvangen documentatie over de problematiek en op interviews met betrokken medewerkers (zie hoofdstuk 6 voor de verantwoording bij dit onderzoek en bijlage 2 voor onderliggende brondocumentatie). Vervolgens hebben wij alle relevante gebeurtenissen chronologisch geordend om mogelijke oorzaken of knelpunten te kunnen identificeren. Ook hebben wij inconsistenties geverifieerd door interviews of aanvullende gegevens.

Voor de volledige reconstructie verwijzen wij naar bijlage 1 bij dit rapport.

3.1 Duidelijkheid over juridisch-rechtsstatelijke aard van de problematiek leidt niet tot actie

Vanaf 2014 verschenen er meerdere memo's en rapporten die meer duidelijkheid gaven over de juridisch-rechtsstatelijke aard van de problematiek. Er volgden adviezen, overleg en correspondentie, maar die leidden niet tot actie om het probleem op te lossen.

3.1.1 Geen signalen over de juridisch-rechtsstatelijke aard van het vraagstuk tot 2014

Tot 2014 zijn meerdere signalen afgegeven over de bredere problematiek van identiteitsvaststelling. Bijvoorbeeld:

- 1) signalen van het Team Aliassenonderzoek in de periode 2010-2012;
- 2) het inspectierapport van de Inspectie van Justitie en Veiligheid uit 2015 over de naleving van het Protocol Identiteitsvaststelling; of
- 3) diverse gesprekken tussen medewerkers van de MA en 5.1.2e van het ministerie in de periode 2013-2014.

Maar er zijn op dat moment nog geen signalen die de fundamentele, juridisch-rechtsstatelijke aard van het vraagstuk expliciet duiden.

3.1.2 Vanaf 2014 benoemen KIV en de MA de juridisch-rechtsstatelijke aard van het vraagstuk

De ernst van de problematiek wordt voor het eerst benoemd in een intern KIV-memo uit 2014, dat gaat over tekortkomingen in de informatievoorziening in de strafrechtketen. Daaruit blijkt dat er een principiële vraag schuilt achter de correcties bij onherroepelijke vonnissen, omdat er "een discrepantie ontstaat

tussen de personalia in een proces-verbaal en die in de SKDB, of tussen de personalia in een vonnis en die in de SKDB".¹⁰ De problematiek gaat zodoende gepaard met een juridisch-rechtsstatelijke vraag.

Dit wordt verder onderstreept in een intern Justid-verslag van de Matching Autoriteit (MA) uit 2015: "De opvatting van de MA is [...] dat een verkeerd 'opgehangen' zaak 'omgehangen' kan worden naar de juiste persoon [...]. In hoeverre dit na rechtelijke toetsing overeind kan blijven, is gezien het [...] standpunt van de Hoge Raad inzake de tenaamstellingen, de vraag. Vanuit het departement is [op 19 maart 2015] aangegeven, dat Justid/MA, bij het vooralsnog ontbreken van die toetsing, correcties mag doorvoeren, mits het voor de afnemers transparant is."¹¹

Ten slotte wordt het vraagstuk in een ander Justid-rapport uit 2018 benoemd als een juridisch knelpunt.¹² In onze gesprekken is duidelijk geworden dat dit rapport op tactisch-operationeel niveau is besproken met medewerkers van het OM en KIV.

3.1.3 In de periode 2016-2017 ontstaat een omslag in denken en handelen bij de MA bij correcties van foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen

Op operationeel niveau voert de MA tot 2016 correcties door in de SKDB. In de periode 2016-2017 ontstaat bij de MA echter een omslag in denken en handelen bij mogelijk foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen. Dit komt vooral door twee ontwikkelingen. Ten eerste maken onze gesprekken duidelijk dat de identiteitsspecialisten proactief jurisprudentie op het gebied van identiteitsvaststelling en matching volgden. Uit

enkele uitspraken van de Hoge Raad werd voor hen duidelijk dat de handelwijze van toen mogelijk in strijd was met de wet. Ten tweede blijkt uit een overleg tussen de MA en het OM dat de landelijk executieofficier actie zou kunnen ondernemen bij de foutieve tenaamstellingen. Vervolgens stopte de MA rond deze tijd de behandeling van deze zaken en heeft ze deze in een 'wachtrij' geplaatst, in afwachting van een besluit over hoe te handelen. Uit een interne analyse blijkt dat deze omslag in denken en handelen is afgestemd met KIV. Maar op operationeel niveau wordt er geen verdere actie ondernomen.

3.1.4 Tussen 2016 en 2022 wordt geadviseerd, overlegd en gemaild over het vraagstuk van correcties bij foutieve tenaamstellingen bij onherroepelijke vonnissen

In de periode tussen 2016 en 2022 blijkt dat meerdere keren is geadviseerd over dit vraagstuk, dat het onderwerp van gesprek is geweest in meerdere tactisch-operationele overleggen én dat per mail tussen KIV en Justid op operationeel niveau is gecommuniceerd over de problematiek. Deze adviezen, gesprekken en mailcorrespondentie beschrijven wij hieronder achtereenvolgens.

- *Adviezen.* Uit onze analyse van de adviezen van het Wetenschappelijk Bureau van het OM (WBOM) uit juli 2017, van de afdeling Juridische Zaken (JZ) uit oktober 2017 en de adviesaanvraag aan de afdeling JZ en 5.1.2e van Justid uit november 2019 destilleren wij drie punten:
 - 1) Er is geen eenduidige opvolging van de adviezen van het WBOM en de afdeling JZ uit oktober 2017. De onderzoeker van het WBOM geeft ten eerste aan dat mutaties niet in alle gevallen mogelijk zijn, en ten

¹⁰ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Strategisch beheer keteninformatievoorziening: "zwarte lijst"*, p. 3 ad punt 6. Intern memo aan collega's KIV.

¹¹ Intern verslag Justid (2015). *Doos van Pandora: Corrigeren in de strafrechtswet, een verkenning*.

¹² Rapport "Tenuitvoerlegging op andere naam dan uitspraak vermeld" (d.d. 1 juni 2018)

tweede dat een algemene uitspraak over de gevolgen voor het handelen van de MA lastig is, omdat dit afhankelijk is van specifieke casusomstandigheden.

- 2) 5.1.2e van Justid concludeert in 2017 allereerst dat de SKDB niet onder de artikel 3 van de Wjsg valt en ten tweede dat herziening de enige wettelijke mogelijkheid is om de naam van de verkeerde persoon te wijzigen.
- 3) Een concreet antwoord op de adviesvraag uit november 2019 is echter uitgebleven. 5.1.2e van Justid geeft aan dat de omgang met wijzigingen onderdeel wordt van een nader op te stellen werkinstructie. Zodoende hebben wij de opvolging hiervan niet kunnen vaststellen.

- *Overleggen.* In 2017 tot en met 2019 waren er meerdere overleggen over de problematiek op het niveau van

5.1.2e KIV, 5.1.2e

5.1.2e de MA en 5.1.2e

het OM. In een enkel geval was er een vertegenwoordiging aanwezig van de Hoge Raad en het Hof van Amsterdam. In juni 2017 wordt de problematiek van foutieve tenaamstellingen besproken op bestuurlijk niveau in het informele samenwerkingsverband tussen het OM, het CJIB en Justid. Uit ons onderzoek blijkt geen verdere opvolging van deze overleggen.

- *Mailcorrespondentie.* Wij hebben de mailcorrespondentie tussen de identiteitsspecialisten van de MA en 5.1.2e KIV in de periode 2016 tot 2022 geanalyseerd. Uit deze analyse blijkt dat er geen eenduidige conclusies zijn over hoe te handelen bij correcties van foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen.

Onderzoeksresultaat hoofdlijn 1

In ons onderzoek kunnen wij niet vaststellen dat er – volgend uit deze advisering, overleggen en mailcorrespondentie – betekenisvolle operationele of beleidsmatige acties zijn ondernomen om het vraagstuk van de correcties op te lossen.

3.2 Erkenning van de juridisch-rechtsstatelijke aard van het vraagstuk

Het vraagstuk van correcties van foutieve tenaamstellingen is niet direct erkend als juridisch-rechtsstatelijke vraag of probleem. Vanaf 2016 was het een beperkt onderdeel van probleemanalyses. Vanaf 2021 leek het te worden belegd in projecten en programma's, maar uiteindelijk is dit niet gebeurd en viel het buiten de grenzen hiervan.

3.2.1 In de eerste knelpuntenanalyse uit 2016 blijkt de juridisch-rechtsstatelijke aard niet

De gesignaleerde tekortkomingen in het interne KIV-memo uit 2014 (§3.1.4) zijn input voor een besluitvormend memo aan de 5.1.2e in januari 2016. Doel is deze tekortkomingen verder te onderzoeken en vervolgens aan te pakken. Een eerste versie heeft geleid tot een analyse van verschillende fricties tussen regelgeving en informatievoorziening, onder andere gelieerd aan correcties in de Leidende Administratieve Identiteit (LAI). De fundamentele problematiek wordt niet benoemd in deze analyse; het probleem wordt beschreven als het inadequaat doorvoeren van wijzigingen in bronsystemen van ketenpartners.

3.2.2 In de knelpuntenanalyse uit 2018 wordt de juridisch-rechtsstatelijke aard beperkt benoemd

KIV geeft in april 2017 opdracht tot een nadere analyse van deze geïdentificeerde fricties aan I-Interim Rijk. In de eindrapportage (vastgesteld in januari 2018) worden zestien knelpunten benoemd in de datakwaliteit in de strafrechterketen, waaronder het knelpunt LAI. Een ander relevant knelpunt zijn de correcties van gegevens bij slachtoffers bij ID-fraude. Daarbij wordt gesteld dat de reikwijdte van de "bevoegdheid van de Justitiële Informatiedienst reikt om, namens 'Onze Minister', de gegevens aan te passen" niet helder is.¹³ De eerder benoemde fundamentele vraag over bevoegdheden is onderdeel geworden van één van de zestien knelpunten.

Uit enkele gesprekken wordt duidelijk dat de uitkomsten van deze knelpuntenanalyse zijn besproken met de 5.1.2e en de 5.1.2e. Wij hebben niet kunnen vaststellen of de fundamentele problematiek van correcties van foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen daar ook zijn besproken.

3.2.3 De juridisch-rechtsstatelijke dimensie van de problematiek is géén onderdeel van de verbeterprojecten en -programma's die stoelen op de knelpuntenanalyses

Er zijn meerdere verbeterprojecten en -programma's gebaseerd op de knelpuntenanalyse uit 2018. Uit onze analyse van deze projecten en programma's blijkt dat niet wordt benoemd dat het hier gaat om een fundamentele, juridisch-rechtsstatelijke vraag.

Specifiek beschrijven wij het issueproject LAI en de programma's PMID en PMIV.

- In 2020 is in het opdrachtgeversoverleg besloten om eerst vier van de zestien knelpunten met voorrang op te pakken via 'issueprojecten', waaronder het knelpunt over LAI. Uit ons onderzoek blijkt dat de juridisch-rechtsstatelijke vraag niet is opgepakt in het issueproject LAI: het viel buiten de scope. Eveneens blijkt uit onze gesprekken dat dit issueproject nooit goed is opgestart en ook geen doorgang heeft kunnen vinden. Aanvankelijk zou Justid deze projecten uitvoeren, later zijn deze terug ondergebracht bij DGRR. Het project leidde niet tot acties om de problematiek op te lossen.
- De drie issueprojecten worden in juli 2023 ondergebracht in het plan voor het Programma Modernisering Identiteitsvaststelling (PMID) van het ministerie van JenV. Uit de beschrijving van de afbakening volgt dat dat "[d]e beleidsmatige kant van de correctie van de uitgesproken vonnissen (op verkeerde naam)" geen plek heeft binnen dit programma, maar ondergebracht is in de beleidsverantwoordelijkheid van de juristen van DGRR/KIV.¹⁴ Hieraan is weinig tot geen opvolging gegeven (zie hoofdstuk 3).
- Uit onze gesprekken blijkt dat het programma PMID een doorstart heeft gemaakt vanwege een negatief CIO-oordeel. Het programma wordt daarom het programma Modernisering en Identiteitsbehandeling en Vindbaarheid (2024-2026; PMIV). Ook in dit programmaplan uit september 2024 is de beleidsmatige kant van de correcties buiten de afbakening van het programma geplaatst.

¹³ Van Kleef (2018). *Rapportage: Onderzoek knelpunten in de strafrechterketen*, p. 18. Definitieve versie

¹⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). *Programma Modernisering Identiteitsvaststelling: programmaplan*, p. 15 ad paragraaf 3.6.

Onderzoeksresultaat hoofdlijn 2

Uit ons onderzoek blijkt dat de behandeling van de problematiek niet expliciet is verwoord in de knelpuntenanalyses. Ook is duidelijk dat de fundamentele vraag niet is opgepakt in het verbeterproject LAI, noch in de verbeterprogramma's PMID en PMIV: de vraag is – bewust of onbewust – buiten de afbakening van de programma's geplaatst.

3.3 Aandacht voor een handelingskader, maar weinig aandacht voor de juridisch-rechtsstatelijke dimensie; ruim drie jaren zonder voortgang op een actielijst.

Vanaf 2019 komt er via een specifieke casus wel aandacht voor een handelingskader, maar niet voor de juridisch-rechtsstatelijke kant van het correctie-vraagstuk. Het blijft ruim drie jaren op een actielijst staan zonder voortgang.

3.3.1 Justid brengt twee memo's in bij het OGO over een concrete casus over foutieve tenaamstellingen

5.1.2e van de MA agendeert in april 2019 de problematiek met een concrete casus in het overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer: het opdrachtgeversoverleg (OGO). In dit memo geeft 5.1.2e aan dat het probleem beleidsmatig eerder is aangekaart, maar dat een standpunt uitblijft. 5.1.2e vraagt het OGO de problematiek te onderschrijven en mee te denken over oplossingen. Daarnaast is er een aanvullend adviesmemo (d.d. 9 april 2019) geschreven door het toenmalig cluster Juridische

Zaken en Privacy. In dit adviesmemo wordt DG RR gevraagd een standpunt in te nemen over de interpretatie van artikel 3 Wjsg.

3.3.2 De 'werkgroep artikel 3' behandelt de juridisch-rechtsstatelijke dimensie van het vraagstuk beperkt, maar er komt geen handelingskader

De memo's uit de vorige paragraaf worden twee maanden later besproken in het OGO van juni 2019. Uit de notulen van dit overleg blijkt dat het voor betrokkenen onvoldoende duidelijk is wat de gevraagde actie is. Dat bleek vaker het geval; daarom wordt een tactisch vooroverleg (TOGO) ingericht. Aanvullend wordt voor deze specifieke vraag een werkgroep opgericht die zich buigt over de interpretatie van artikel 3 van de Wjsg.

De fundamentele vraag wordt in deze werkgroep zeer beperkt behandeld. De werkgroep komt tussen september 2019 en februari 2020 drie keer bijeen. Het leidt tot het besluit een beleidsmatig kader op te stellen over hoe te handelen bij correcties van foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen. DGRR wordt in eerste instantie gevraagd dit kader op te stellen, maar 5.1.2e van Justid neemt – op diens verzoek – deze taak op zich. Dat leidt niet tot resultaat: uit ons onderzoek blijkt geen verdere opvolging van dit actiepunt en de overleggen van de werkgroep stoppen in februari 2020, vermoedelijk vanwege de COVID-19-lockdown.

3.3.3 Het actiepunt over het handelingskader blijft zonder voortgang meer dan drie jaren geagendeerd in het OGO

Het handelingskader is weliswaar geagendeerd gebleven in het TOGO en het OGO, maar wezenlijke actie blijft gedurende minstens drie jaren uit. Het actiepunt wordt in het OGO van 7

november 2022 van de actielijst af gehaald, omdat de ontwikkeling van een dergelijk handelingskader belegd zou zijn in project LAI. Uit de tweede hoofdlijn is al gebleken dat dit niet het geval was. In 2024 wordt het handelingskader opnieuw geagendeerd (zie §3.5).

3.3.4 KIV schrijft een verbetermemo, maar andere vraagstukken hebben hogere prioriteit

5.1.2e KIV vraagt in december 2021 5.1.2e om mee te denken over de inrichting van het herstelproces voor fouten in strafrechtelijke gegevens. Dat raakt nadrukkelijk het fundamentele vraagstuk. Uit interne mailcorrespondentie blijkt dat 5.1.2e KIV in juni 2022 aan 5.1.2e heeft teruggekoppeld dat de problematiek niet veel prioriteit heeft in relatie tot andere vraagstukken, maar wel verder kan worden geanalyseerd. Uit onze gesprekken blijkt dat beperkte capaciteit bij KIV hier een rol bij heeft gespeeld. De analyse van 5.1.2e leidt tot een memo 'Op weg naar een proces' d.d. 8 juli 2022. Uit verdere mailwisseling in augustus 2022 bleek dat het wenselijk was om de wettelijke analyse verder uit te werken (KIV, MA, 5.1.2e en DWJZ). Uit ons onderzoek blijkt niet hoe opvolging is gegeven aan de voorgestelde verbeteracties uit dit memo en de wens tot de uitwerking van de wettelijke analyse.

Onderzoeksresultaat hoofdlijn 3

Uit ons onderzoek blijkt dat de fundamentele vraag beperkt is behandeld in de formele overleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De ontwikkeling van een beleidskader heeft meer dan drie jaren als actiepoint op de agenda gestaan van het overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gestaan, zonder voortgang.

3.4 Justid-medewerkers hebben in 2019 en 2023 het vraagstuk naar bestuurlijk niveau geëscaleerd, echter zonder resultaat.

Meerdere medewerkers van Justid hebben geprobeerd het fundamentele vraagstuk te escaleren en het op bestuurlijk niveau te agenderen en bespreken. De impasse wordt niet doorbroken en verdere bestuurlijke actie blijft uit. Hierna beschrijven wij drie escalaties die wij hebben geanalyseerd.

3.4.1 Escalatie 1: van 5.1.2e naar de 5.1.2e in mei 2019 - geen opvolging

Uit mailcorrespondentie blijkt dat het vraagstuk in mei 2019 is gecommuniceerd aan 5.1.2e Justid. 5.1.2e de MA signaleert dat Justid mogelijk wet- en regelgeving overtreedt. 5.1.2e antwoordt dat deze zorg ertoe doet. Er volgt een enkel overleg tussen de afdeling JZ en de MA. Verdere opvolging is er echter niet.

3.4.2 Escalatie 2: in 2023 wordt het directieteam van Justid geïnformeerd, maar opvolging blijft uit

De tweede escalatie is intern binnen Justid in 2023 en bestaat uit meerdere gebeurtenissen. We lichten de vier belangrijkste gebeurtenissen kort toe.

- De 5.1.2e informeert in april 2023 het directieteam (DT) van Justid per mail over de problematiek van foutieve tenaamstellingen, maar krijgt van de 5.1.2e 5.1.2e opdracht om het vraagstuk eerst met de 5.1.2e te bespreken en – indien dan nodig – te agenderen in het DT.

- Na informele, verkennende gesprekken en correspondentie met medewerkers van de MA en 5.1.2e 5.1.2e JenV, agendaert 5.1.2e het vraagstuk in juni 2023 met een oproep tot nader onafhankelijk feitenonderzoek bij het DT van Justid.
- De stafafdelingen adviseren verschillend. Gelet op de "mogelijk onbekende risico's voor de rechten en vrijheden van burgers" en mogelijke staatsrechtelijke implicaties, adviseert de 5.1.2e in te stemmen met het verzoek.¹⁵ 5.1.2e geeft bij het MT Ketenstrategie eveneens aan dat 5.1.2e betrokken moet worden bij dit vraagstuk.¹⁶ De afdeling JZ heeft per mail geadviseerd om via de formele opdrachtgeverslijn weer prioriteit voor het vraagstuk te vragen, omdat van "een intern onderzoek bij Justid [...] geen doorbraak [kan] worden verwacht".¹⁷ 5.1.2e van Justid stelt dat een feitenonderzoek "prematuur, onwenselijk en [...] twijfelachtig" zou zijn.¹⁸ En dat "een (ernstige) inbreuk op de rechten en vrijheden van betrokkenen gering of (nagenoeg) nihil [wordt] geacht".¹⁹ Uit de risico-inschatting 5.1.2e 5.1.2e n augustus 2023 blijkt echter dat er wel degelijk meerdere soorten risico's zijn: staatsrechtelijk, voor Justid als uitvoeringsverantwoordelijke en voor burgers en ketenpartners.
- Uit de notulen van de DT-vergadering van 11 juli 2023 wordt duidelijk dat het DT het risico voor Justid inschat als nihil, wat is ingegeven door adviezen van de afdeling JZ en 5.1.2e De annotatie van 5.1.2e wordt niet benoemd. Formele besluitvorming over het verzoek tot een feitenonderzoek door een onafhankelijke partij blijft uit. Aanvullend merken wij op dat noch de opsteller van de nota, noch de

¹⁵ Mailcorrespondentie 5.1.2e naar directieteam Justid, d.d. 26-6-2023

¹⁶ Mailcorrespondentie 5.1.2e naar MT Ketenstrategie, d.d. 5-7-2023.

¹⁷ Mailcorrespondentie 5.1.2e d.d. 25-7-2023.

5.1.2e aanwezig was bij de DT-bespreking.

3.4.3 Escalatie 3: escalatie naar het bestuursdepartement ingetrokken onder toezegging van een feitenonderzoek, dat uiteindelijk niet wordt gedaan

5.1.2e bespreekt de problematiek in september 2023 met de kort hiervoor aangetreden 5.1.2e. Uit enkele van onze gesprekken blijkt dat de 5.1.2e de problematiek als ernstig beschouwd. 5.1.2e stellen ook het bestuursdepartement in september 2023 op de hoogte van de problematiek. Er komt een mogelijkheid om de optie voor een onafhankelijk onderzoek te bespreken met 5.1.2e KIV en de 5.1.2e De plaatsvervangend SG en 5.1.2e Justid stonden in kopie bij deze mailwisseling.

5.1.2e besluit echter eerst zelf een feitenonderzoek uit te laten voeren en trekt de escalatie dezelfde dag per mail in. Er heeft geen monitoring of opvolging plaatsgevonden vanuit de plaatsvervangend SG of de directie Eigenaarsadvisering na deze escalatie.

Op verzoek van 5.1.2e schrijven 5.1.2e 5.1.2e in oktober en november twee nota's met handelingsperspectieven, waarin wordt geadviseerd dit feitenonderzoek uit te laten voeren door een onafhankelijke commissie. Uiteindelijk besluit 5.1.2e dat het DT het vraagstuk verder oppakt en onder andere in gesprek gaat met ketenpartners.

¹⁸ Ibid ad 17.

¹⁹ Ibid ad 17.

Onderzoeksresultaat hoofdlijn 4

Uit ons onderzoek blijkt dat meerdere escalaties vanuit Justid-medewerkers niet hebben geleid tot de behandeling en beantwoording van de fundamentele vraag op bestuurlijk niveau. Ook volgt uit ons onderzoek dat een onafhankelijk feitenonderzoek met juridische analyse niet heeft plaatsgevonden.

3.5 Vanaf eind 2023: hernieuwde aandacht voor het handelingskader

Vanaf eind 2023 komt er opnieuw aandacht voor het handelingskader als antwoord op het fundamentele vraagstuk. Dat wordt onder andere ingegeven door het verantwoordingsonderzoek van de AR.

3.5.1 Formeel verzoek Justid voor handelingskader leidt tot onvoldoende handvatten voor betrokkenen

Op 10 januari 2024 mailt 5.1.2e Justid een brief naar 5.1.2e KIV, met een formeel verzoek een handelings- en toetsingskader op te stellen, zodat Justid zijn uitvoeringsverantwoordelijkheid kan invullen. 5.1.2e KIV geeft in zijn reactie aan dat deze brief niet aansluit bij de verwachting dat er een feitenonderzoek komt, en dat KIV aanvullende vragen opstelt om voldoende informatie te verkrijgen. 5.1.2e KIV deelt op 1 maart 2024 de richtinggevende vragen met de 5.1.2e Justid. Uiteindelijk volgt ruim twee maanden later de reactie, met reacties van verschillende Justid-afdelingen. Maar uit onze gesprekken blijkt dat deze informatie voor KIV onvoldoende handvatten bood voor een handelings- en toetsingskader. Mede

daarom is KIV gestart met het organiseren van ronde tafels over de artikel 3-problematiek, met vertegenwoordigers van Justid, het OM, de Hoge Raad, het CJIB en de Raad voor de Rechtspraak. Deze waren volgens betrokkenen in opzet vergelijkbaar met de eerder georganiseerde ronde tafelgesprekken.

3.5.2 Het concept handelingskader behandelt initieel de juridisch-rechtsstatelijke dimensie niet, maar wordt later verkend in rondetafelgesprekken

Uit onze gesprekken volgt dat 5.1.2e van KIV in februari 2025 een concept kader heeft gedeeld, maar dat dit kader onvoldoende aansloot op de praktische behoefte van Justid. Het besef van onvoldoende juridische grondslag voor deze correcties werd duidelijk na een gesprek 5.1.2e 5.1.2e Vervolgens blijkt uit onze gesprekken dat 5.1.2e 5.1.2e zich in het voorjaar van 2025 heeft verdiept in deze problematiek, het heeft besproken met JenV-juristen en het heeft besproken in een rondetafelgesprek. Het concept toetsings- en handelingskader van april 2025 beschrijft het juridisch kader. Wij hebben deze niet inhoudelijk onderzocht, omdat het buiten de afbakening van ons onderzoek valt. De definitieve versie van het kader valt buiten de tijdsafbakening van ons onderzoek.

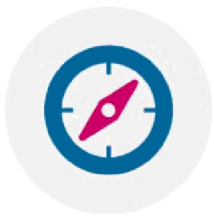
3.5.3 Meer besef van fundamentele problematiek tijdens het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2024 en 2025.

Terwijl bovengenoemde gebeurtenissen speelden, startte ook de AR met haar verkenning in het kader van het verantwoordingsonderzoek. De AR startte formeel haar verkenning met een werkbezoek op 2 mei 2024. Uit ons onderzoek blijkt dat al eerder gesprekken hebben plaatsgevonden

tussen de AR en Justid over dit onderwerp. De aankondiging voor verder onderzoek heeft de AR op 4 september 2024 kenbaar gemaakt, onder andere bij 5.1.2e Justid. De AR heeft in januari 2025 ook gesproken met de staatssecretaris. In haar verantwoordingsonderzoek heeft de AR in mei 2025 een onvolkomenheid en een ernstige onvolkomenheid opgenomen in relatie tot deze problematiek. Uit meerdere gesprekken blijkt dat meerdere medewerkers meer besef kregen van het fundamentele vraagstuk als gevolg van het onderzoek van de AR. In juni 2025 is besloten tot een programmatische verbeteraanpak met een programmadirecteur vanuit JenV. Deze verbeteraanpak valt buiten de tijdsafbakening van ons onderzoek.

Onderzoeksresultaat hoofdlijn 5

Uit ons onderzoek blijkt dat er vanaf eind 2023 hernieuwde aandacht kwam voor de ontwikkeling van een handelings- en toetsingskader, gevolgd door informatieverzoeken van DGRR/KIV, waarbij de antwoorden voor betrokkenen onvoldoende handvatten boden. Ook blijkt dat het besef van de fundamentele problematiek hernieuwde aandacht heeft gekregen, onder andere ingegeven door het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.



4. Analyse. Vier redenen waarom de problematiek onvoldoende is opgelost

Onze reconstructie in hoofdstuk 3 laat zien dat de fundamentele vraag op meerdere momenten niet is beantwoord (zie §4.1). Uit ons onderzoek blijken hiervoor vier redenen (zie §4.2 tot en met §4.5). Bij iedere reden beschrijven wij eerst de kernboodschap. Daarna lichten wij de onderliggende bevindingen toe. Hiermee beantwoorden wij de centrale onderzoeksvraag.

4.1 Kern van het probleem: onduidelijkheid over rechtsstatelijke bevoegdheden

Uit ons onderzoek blijkt dat de kern van de problematiek ligt in de lange periode van onduidelijkheid over wie in welke mate bevoegd is om correcties door te voeren bij foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen. Dit is een fundamenteel juridisch-rechtsstatelijk vraagstuk, omdat het betrekking heeft op de rechtsstatelijke verdeling van bevoegdheden tussen de minister en de rechtsspraak. Ondanks meerdere signalen, meldingen en escalaties zijn betrokkenen jarenlang niet in staat gebleken dit vraagstuk op te pakken en op te lossen. Wij geven vier verklaringen waarom dit niet is gelukt.

4.2 Het vraagstuk is als één van vele knelpunten benaderd, omdat er onvoldoende inzicht was in de aard en impact van het vraagstuk

Kernboodschap

De maatschappelijke impact en het belang van het daadwerkelijke, fundamentele vraagstuk zijn systematisch onderschat, onder andere omdat de aard van het vraagstuk niet goed werd doorgrond. Dit is mede veroorzaakt door suboptimale communicatie- en informatievoorziening. Het vraagstuk is vervolgens benaderd als onderdeel van één van vele knelpunten en problemen in de strafrechtketen. De behandeling van het fundamentele vraagstuk is daarmee complexer gemaakt dan nodig.

Onderliggende bevindingen:

- De fundamentele vraag houdt allereerst dit in: de rechtsstatelijke verdeling van taken en bevoegdheden tussen de minister en de rechter, bij de correctie van foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen. Slechts enkele betrokkenen hebben de fundamentele aard van dit vraagstuk ook zo scherp benoemd. De focus lag lange tijd op de ontwikkeling van een handelings- c.q. beleidskader dat antwoord moest geven op de vraag *hoe* Justid gegevens kon corrigeren. De vraag *of* Justid namens de minister mag corrigeren is onbeantwoord gebleven.

- De fundamentele vraag is vooral benaderd als onderdeel van één van de vele knelpunten en problemen in de strafrechtketen. Daarbij merken we op dat de fundamentele vraag niet expliciet naar voren komt uit de verrichte analyses. Dat sluit bovendien aan op een vaker voorkomende reflex bij complexe problematiek: er worden veelvuldig analyses uitgevoerd en plannen gemaakt, maar daadwerkelijke actie blijft uit. Aangezien het vraagstuk als onderdeel van één van vele knelpunten en problemen werd benaderd, heeft het ook met die knelpunten en problemen moeten concurreren om aandacht en prioriteit. Een belemmerend denkpatroon hierbij is het idee dat je met procesverbeteringen fouten kunt voorkomen en daarmee de problematiek als zodanig oplost.
- De problematiek is ogenschijnlijk ondergebracht in meerdere overleggrems (zoals het OGO, TOGO en de werkgroep artikel 3) en diverse verbeterprojecten en -programma's (issueproject LAI, PMID en PMIV). Wij hebben echter vastgesteld dat de problematiek buiten de afbakening van deze projecten en programma's is geplaatst. Aanvullend merken wij op dat niet is gemonitord of het vraagstuk ook daadwerkelijk is belegd in projecten en programma's. Zodoende verdween het zicht op het oorspronkelijke, fundamentele probleem en bleef een antwoord uit.
- Bij sleutelfunctionarissen, zoals 5.1.2e KIV en het DT van Justid, was er onvoldoende begrip van de fundamentele aard van de problematiek en de reële en potentiële impact ervan. De ambtelijke en politieke leiding van het bestuursdepartement, en de rechtspraak zijn mede daardoor niet toereikend geïnformeerd over het fundamentele vraagstuk, noch hebben zij zich hierover toereikend laten informeren. Dat werd mede veroorzaakt

door suboptimale communicatie- en informatievoorziening. In het bijzonder benoemen we de volgende drie factoren:

- Bij zowel het ministerie als Justid werden de ernst en gevoeligheid van het vraagstuk niet als zodanig ingeschat, onder andere door een niet optimale informatievoorziening. Zo meenden Justid-functionarissen dat het wel meeviel met de problematiek en was er bij KIV onvoldoende beeld bij wat er in de praktijk fout ging. Ook was er in de interactie tussen KIV en Justid te weinig aandacht voor de cumulatie van de aantallen.
- Er is niet duidelijk genoeg gecommuniceerd met het beleidsdepartement over de ernst en impact van de problematiek. Ten eerste merken wij op dat het mechanisme van de (bespreking van de) jaarrapportages niet heeft bijgedragen aan heldere communicatie over de ernst en impact. Ten tweede zijn er onvoldoende concrete, nieuwe voorbeelden gecommuniceerd. Ten derde zijn er noch bij KIV, noch bij het DT van Justid signalen binnengekomen over de ervaren gewetensnood en emotionele druk die medewerkers van Justid hebben ervaren. Ten vierde blijkt uit ons onderzoek dat Justid in de systemen technisch gezien niet kan nagaan welke mutaties al zijn verricht. Op deze manier kan er geen totaalbeeld ontstaan van de grootte en impact van de problematiek.
- Betrokken afdelingen van het beleidsdepartement hebben zich onvoldoende laten informeren en hebben onvoldoende doorgevraagd bij signalen vanuit Justid. Dit geldt in het bijzonder voor KIV in de besprekingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, maar ook voor de plaatsvervangend SG en de directie

Eigenaarsadvisering na de escalatie van Justid-medewerkers.

- De problematiek is vooral gezien door een kwantitatieve bril: het zou gaan om enkele honderden zaken van miljoenen zaken die wel goed staan geregistreerd. Deze kwantitatieve benadering heeft er mede voor gezorgd dat betrokkenen de ernst en impact van het vraagstuk relativeerden en zelfs enigszins bagatelliseerden.
- De reële en potentiële gevolgen van de problematiek zijn op bestuurlijk niveau systematisch onderschat. De risico's van de problematiek zijn niet ingeschat op het niveau van de burger en de maatschappij. Dat uit zich het duidelijkst in de risicoafweging die het DT van Justid maakte bij deze problematiek – mede ingegeven door de adviseringen van stafafdelingen (zie eveneens verklaringen 2 en 3). In dat verband hebben meerdere betrokkenen opgemerkt dat er een fundamenteel verschil van inzicht was over de fundamentele aard van het vraagstuk tussen sleutelfunctionarissen op operationeel niveau.
- Sinds 2019 ligt de focus op de ontwikkeling van een beleidsmatig handelingskader en daarmee de beleidsmatige verantwoordelijkheid. Er was nagenoeg geen aandacht voor het feitelijke handelen van de MA en de potentiële en reële gevolgen daarvan. Met andere woorden: er was nagenoeg geen aandacht voor de operationele uitvoeringsverantwoordelijkheid.
- Ten slotte blijkt uit onze gesprekken dat het besef van de fundamentele aard van het vraagstuk – en daarbij behorende ernst en impact – bij meerdere betrokkenen pas ontstond door het verantwoordingsonderzoek van de AR.

4.3 Een beperkte invulling van bestuurlijk eigenaarschap heeft de effectieve aanpak van het vraagstuk verhinderd

Kernboodschap

Op bestuurlijk niveau hebben zowel DGRR/KIV als Justid beperkt eigenaarschap of verantwoordelijkheid laten zien. Die terughoudende invulling constateren wij ook in hun onderlinge interactie als opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarbij heeft de manier waarop DGRR/KIV en Justid in de praktijk invulling hebben gegeven aan hun relatie belemmerend gewerkt voor een effectieve aanpak van het probleem. Aanvullend blijkt uit ons onderzoek dat de plaatsvervangend secretaris-generaal als eigenaar en de ondersteunende directie Eigenaarsadvisering beperkt betrokken zijn door Justid en KIV, noch betrokken zijn geweest bij dit vraagstuk.

Onderliggende bevindingen:

- Uit onze gesprekken blijkt dat er geen coördinatie of overkoepelend leiderschap was met blijvende verantwoordelijkheid, besluitvorming en probleemeigenaarschap op dit vraagstuk. Dat geldt voor zowel Justid als het beleidsdepartement. Er zijn vele functionarissen betrokken geweest, maar verantwoordelijkheid en probleemeigenaarschap bleven uit.
- Adequate follow-up en monitoring van actiepunten, aanbevelingen en werkoverleggen zijn uitgebleven. Het duidelijkste voorbeeld is dat het actiepunt voor het handelingskader meer dan drie jaren op de agenda stond van het opdrachtgeversoverleg, zonder wezenlijke voortgang. Andere voorbeelden zijn: geen monitoring op de

uitkomsten van de artikel 3-werkgroep en evenmin monitoring op het vervolg na het advies van het WBOM.

- Het vraagstuk is te lang op operationeel niveau (lees: 5.1.2e behandeld. Escalaties komen van medewerkers op dit niveau. Er is binnen Justid onvoldoende vanuit tactisch niveau geëscaleerd naar directieniveau. Ook is er niet duidelijk genoeg geëscaleerd van opdrachtnemer naar opdrachtgever.
- Het DT van Justid had onvoldoende aandacht voor het vraagstuk en gaf er te weinig prioriteit aan. Ook medewerking van het DT schoot tekort: concrete acties bleven, ook na escalaties en meldingen, uit. De belangrijkste momenten hierin zijn de melding bij 5.1.2e en de agendering in het DT van Justid. Wij hebben geen opvolging kunnen constateren van de melding bij 5.1.2e. De bespreking van het vraagstuk in het DT-overleg was weinig inhoudelijk: randvoorwaarden en meningen over het proces van agendering voerden de boventoon. Meerdere betrokkenen hebben aangegeven dat het DT- achteraf gezien – een verkeerde inschatting heeft gemaakt van de aanpak van dit vraagstuk.
- Er is onvoldoende verbinding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die elk hun eigen, maar vooral wederkerige verantwoordelijkheden hebben. In zekere kun je spreken van een gedeelde beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van een handelingskader. Meerdere betrokkenen geven aan dat Justid zijn operationele verantwoordelijkheid als zelfstandige uitvoeringsorganisatie niet toereikend heeft genomen. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bestaat vooral uit verticale interactie op basis van opdrachtverlening, controle en

toezicht, en minder uit samenwerking in horizontale interactie op basis van gelijkwaardigheid.

- Het vraagstuk is onvoldoende besproken in formele contactmomenten, zoals het opdrachtgeversoverleg. Het is evenmin besproken in de bestuurlijke overleggen van de driehoek of in bilaterale overleggen tussen de eigenaar en de opdrachtnemer. De eigenaar is niet betrokken bij deze problematiek, omdat het lange tijd werd beschouwd als een zaak tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het zou als 'oud nieuws' worden gezien, zo geven enkele betrokkenen aan. De eigenaar had echter een helpende of bemiddelende rol kunnen spelen om te voorkomen dat de zaak te lang is blijven hangen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Na de escalatie vanuit Justid-medewerkers naar het bestuursdepartement heeft de eigenaar de opvolging van deze escalatie niet gemonitord.
- Financiële zaken voeren de boventoon in de interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het beeld is dat dit het noodzakelijke gesprek over gedeelde maatschappelijke opgaven en realisatie van publieke waarden belemmert. Enkele betrokkenen hebben aangegeven dat de vertegenwoordiging vanuit DGRR/KIV te laag is belegd.
- Ons onderzoek legt voor Justid als opdrachtnemer vier factoren bloot die belemmerend hebben gewerkt als het gaat om handelen bij dit vraagstuk:
 - Uit onze gesprekken met het bestuursdepartement en Justid zelf blijkt dat Justid wordt ervaren als een gesloten en hiërarchische, gelaagde organisatie. Betrokkenen benoemen vooral het feit dat ze niet op tijd informatie ontvingen. Volgens sommigen belemmert dit het onderling vertrouwen.
 - Justid heeft als relatief jong, verzelfstandigd agentschap een groei doorgemaakt en heeft volgens betrokkenen

een divers pakket aan producten en diensten. Dat brengt het volgende, versterkende denkpatroon met zich mee: als betrouwbare partner moest Justid goede resultaten leveren aan de opdrachtgever, diens opdrachten uitvoeren, daarmee voldoen aan diens wensen en opdrachten, zonder weinig tegengas te geven. Uit dit denkpatroon volgt het uitgangspunt dat Justid problemen eerst zelfstandig wil oplossen, voordat deze worden geagendeerd en besproken met de opdrachtgever. Daarbij hebben meerdere betrokkenen aangegeven dat zij de afstand als groot ervaren, maar dat werkbezoeken helpend zouden kunnen zijn.

- De afweging van risico's bij de nota voor het directieteam van Justid in 2023 is louter gezien vanuit het perspectief van Justid als uitvoeringsverantwoordelijke. Een inschatting van risico's waarbij wordt geredeneerd vanuit de maatschappelijke opgave en realisatie van publieke waarden ontbrak.
- De samenloop van de interne signalen en het verantwoordingsonderzoek van de AR heeft volgens betrokkenen ertoe geleid dat Justid een formele brief over de problematiek naar DGRR heeft gestuurd, bij wijze van escalatie, met meerdere formele brieven tot gevolg. Deze constatering kunnen wij niet bevestigen: hoewel eerder gesprekken met 5.1.2e hebben plaatsgevonden, merken wij op dat het vooronderzoek van de AR is gestart na de datum van de eerste brief. Sommige betrokkenen hebben aangegeven dat deze formele manier van communiceren niet gebruikelijk is.

²⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2025). *De deskundige overheid* (nr. 113).

4.4 De beschikbare deskundigheid bleek onvoldoende toereikend om het vraagstuk op te lossen

Kernboodschap

Bij zowel KIV als Justid was de benodigde mix van vak-, veld-, proces- en uitvoeringsdeskundigheid om dit vraagstuk op te lossen, niet toereikend. Volgens meerdere betrokkenen spelen hier aanvullende belemmerende factoren, zoals personeelsswisselingen met of zonder goede overdracht, uitval door ziekte en pensionering.

Onderliggende bevindingen:

- Bij zowel KIV als Justid was er een gebrek aan de juiste mix van deskundigheid om dit vraagstuk op te pakken. Om dat nader te duiden hebben wij de vier dimensies van ambtelijke deskundigheid gebruikt als analytische lens.²⁰ Wij laten voor elke dimensie een voorbeeld zien uit onze reconstructie:
 - Er was voornamelijk te weinig juridische vakdeskundigheid om de problematiek effectief op te pakken. Betrokkenen signaleren vooral een kwalitatief en kwantitatief tekort aan staats- en strafprocesrechtskennis. Hierdoor werd de problematiek als knelpunt behandeld en de fundamentele aard van het vraagstuk, met implicaties voor de rechtsstatelijke verdeling van bevoegdheden tussen minister en de rechtsspraak, niet genoeg erkend. Wij hebben niet kunnen vaststellen in hoeverre extern (staatsrechtelijk) advies of expertise is ingewonnen.
 - Bij zowel KIV als bij meerdere afdelingen van Justid was er onvoldoende begrip van de aard en impact van de

problematiek. Dat relateren wij aan ontoereikende velddeskundigheid om dit vraagstuk op te pakken. Een concreet voorbeeld is de nadruk op handmatige correcties en de lijst van 867 bijgehouden zaken, waarbij de aandacht voor geautomatiseerde mutaties vanuit bronsystemen als de BRP en BVV niet toereikend worden onderkend. In hoeverre deze geautomatiseerde mutaties zijn opgenomen in het huidige verbeterplan valt buiten scope van ons onderzoek. Ten slotte merken wij op dat gedetailleerde kennis op dit dossier alleen aanwezig is bij een zeer beperkt aantal (voormalig) functionarissen; dat is kwetsbaar.

- De politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij KIV en Justid schoot te kort om het vraagstuk op de juiste wijze op de juiste tafel te agenderen, te bespreken en voor te bereiden voor bestuurlijke besluitvorming. Een concreet voorbeeld is de memo die Justid in 2019 heeft ingebracht in het opdrachtgeversoverleg, zoals ook onderkend in de notulen van dit overleg. De vraagstelling van dit memo heeft de vraag over rechtsstatelijke bevoegdheden bij correcties van foutieve tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen niet duidelijk genoeg benoemd. Een ander voorbeeld is dat de bewindspersoon pas tijdens het verantwoordingsonderzoek van de AR is geïnformeerd, terwijl – bijvoorbeeld – in 2019 de politieke gevoeligheid van het vraagstuk wel werd onderkend.
- De beschikbare kennis over de feitelijke taakuitvoering is niet goed genoeg benut, noch geraadpleegd in de aanpak van dit vraagstuk. Een voorbeeld: de afdeling JZ heeft voor haar advies aan het DT geen contact opgenomen met de identiteitsspecialisten van de MA. Ook merken wij in dit verband op dat noch de opsteller

van de nota, noch de verantwoordelijk lijnmanager aanwezig was bij de bespreking in het DT van Justid om toelichting te geven. Ten slotte merken wij op dat er geen uitvoeringstoets is gedaan, of een andere analyse van de consequenties voor de uitvoering, toen relevante wet- en regelgeving werd gewijzigd.

- Meerdere betrokkenen hebben nog andere belemmerende factoren genoemd bij de inzet van de juiste mix van deskundigheid, zoals personeelsswisselingen op sleutelposities bij KIV, Justid en ketenpartners. Het is onduidelijk in hoeverre de fundamentele vraag goed is overgedragen aan nieuw aangetreden functionarissen. Ook werden uitval door ziekte, pensionering en onervarenheid op zware dossiers benoemd als factoren die de inzet van de benodigde deskundigheid belemmerden.

4.5 Meerdere culturele factoren hebben de behandeling van het vraagstuk verstoord

Kernboodschap

Een effectieve aanpak van het fundamentele vraagstuk werd ook bemoeilijkt door culturele factoren. In meerdere gesprekken deelden betrokken medewerkers van Justid hun ervaringen van tegenwerking, buitensluiting, angst voor afrekening, wantrouwen, pestgedrag en intimidatie. Medewerkers hebben weinig ruimte ervaren om een kritisch tegengeluid te kunnen geven. Ten tweede spelen denkpatronen mee bij Justid en KIV die effectief handelen hebben belemmerd.

Onderliggende bevindingen:

- Uit dit onderzoek blijken zorgen om de psychologisch-veilige werkomgeving voor medewerkers van Justid. Dat geldt niet voor de hele organisatie. Wij hebben deze signalen vooral vernomen bij de MA en bij de centrale stafafdelingen. In meerdere gesprekken hebben betrokken medewerkers ervaringen gedeeld van tegenwerking, buitensluiting, angst voor afrekening, wantrouwen, pestgedrag en intimidatie. Tijdens het onderzoek hebben wij vernomen dat naar aanleiding van enkele van deze ervaringen een onderzoek van de Integriteitscommissie JenV is ingesteld. Medewerkers hebben weinig ruimte ervaren om een kritisch tegengeluid te kunnen geven. Uit ons onderzoek volgt dat de signalen, meldingen en escalaties vanuit Justid-medewerkers (lees: het kritisch tegengeluid) niet toereikend zijn opgevolgd.
- Uit ons onderzoek kunnen wij niet constateren dat bij Justid verschillende adviezen tegen elkaar zijn afgewogen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de advisering van 5.1.2e niet is besproken in de vergadering van het directieteam van Justid in 2023. In dat verband hebben meerdere betrokkenen aangegeven dat op diverse momenten vooral waarde is gehecht aan, en is geluisterd naar, de adviezen van 5.1.2e en later van de afdeling JZ. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de stellingname over de interpretatie van artikel 3 in de werkgroep. Volgens enkele betrokkenen was er bij deze advisering sprake van conflicterende belangen: 5.1.2e en de afdeling JZ zijn betrokken geweest bij de problematiek en hebben op dat moment tegen een feitenonderzoek geadviseerd.
- Uit onze gesprekken blijkt dat er bij zowel KIV als Justid meerdere denkpatronen zijn die een verstorende werking hebben gehad. Een denkpatroon definiëren we als een gedeelde overtuiging die bepaald handelen mogelijk maakt

en ander handelen uitsluit. We noemen hieronder enkele voorbeelden.

- Het denkpatroon 'belegd is opgelost' was leidend als het vraagstuk werd belegd in een overleggreemium of in een verbeterproject- of programma. Men had de zaak belegd en daarmee zou het opgelost worden, terwijl dat niet zo was.
- Het denkpatroon 'hoe langer het duurt, des te minder erg is het' relativeerde de inschatting van de ernst en impact van het vraagstuk.
- Het denkpatroon 'eerst interne overeenstemming voordat je naar buiten treedt' heeft er mede aan bijgedragen dat het vraagstuk niet eerder is geëscaleerd naar de opdrachtgever. De overtuiging was dat zonder eenduidig beeld over de ernst en impact van het vraagstuk dit niet met prioriteit moest worden geëscaleerd.
- Meerdere betrokkenen benoemden de oplossingsgerichtheid die Justid typeert en bijbehorende *can do*-mentaliteit als kracht van de organisatie. Tegelijkertijd onderkennen betrokkenen ook de nadelen van deze mentaliteit in relatie tot het vraagstuk van foutieve tenaamstellingen. Men wil zaken eerst zelf oplossen – of dat in ieder geval proberen. Het veelgenoemde gevolg is dat relevante partijen als opdrachtgever en eigenaar niet tijdig worden betrokken, zoals in deze casus. Meerdere betrokkenen hebben aangegeven dat er een gedeeld beeld is van Justid dat uit meerdere organisaties bestaat, met verschillende handelwijzen. Daarbij hebben enkele betrokkenen eveneens aangegeven dat de MA solistisch lijkt te werken, los van de andere afdelingen van Justid.



5. Handelingsperspectief: fundamentele versterkingen zijn vereist om tijdig signalen op te pakken en toe te werken naar een samenwerking tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer met prioriteit voor publieke waarden en maatschappelijke opgaven

In hoofdstuk 3 hebben wij gereconstrueerd hoe opvolging is gegeven aan de signalen, meldingen en escalaties die betrekking hebben op het vraagstuk van foutieve tenaamstellingen. In het vorige hoofdstuk hebben wij geanalyseerd waarom de problematiek onvoldoende is opgepakt. Dat heeft geleid tot vier verklaringen met onderliggende bevindingen. In dit hoofdstuk schetsen wij een handelingsperspectief.

5.1 Vier zaken vereisen direct aandacht op bestuurlijk niveau

Tijdens onze reconstructie en analyse hebben wij vier zaken geconstateerd die directe aandacht vereisen op bestuurlijk niveau van zowel het bestuursdepartement als Justid (zie §3.4, §4.4 en §4.5).

Aanbevelingen

- Ga na in hoeverre de volledige problematiek van correcties en mutaties (inclusief geautomatiseerde

wijzigingen) onderdeel is van het huidige verbeterplan en intervenueer zo nodig.

- Ga na in hoeverre de juridisch-rechtsstatelijke vraag onderdeel is van het huidige verbeterplan en intervenueer zo nodig.
- Overweeg in hoeverre herstel voor burgers en maatschappij nu al onderdeel is van het huidige verbeterplan en intervenueer zo nodig.
- Zorg voor adequate nazorg voor medewerkers die gewetensnood, intimidatie en/of tegenwerking hebben ervaren. Overweeg daarbij zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande werkwijzen en structuren, zoals vertrouwenspersonen en integriteitscoördinatoren.

5.2 Een fundamentele versterking in het ambtelijk vakmanschap van de ambtenaren bij Justid en DGRR/KIV is noodzakelijk

Uit ons onderzoek blijkt dat de beschikbare deskundigheid bij Justid en DGRR/KIV onvoldoende toereikend is gebleken om de problematiek van correcties bij foutieve tenaamstellingen op te lossen (zie §4.4). Aanvullend hebben wij geconstateerd dat er te

weinig inzicht was in de aard en impact van de problematiek (zie §4.2). Ten slotte hebben wij verschillende culturele factoren geïdentificeerd die de behandeling van het vraagstuk hebben verstoord (zie §4.5).

Deze factoren samen leiden tot het handelingsperspectief dat een stevige versterking van en investering in het ambtelijk vakmanschap bij zowel Justid als DGRR/KIV noodzakelijk zijn. De Gids Ambtelijk Vakmanschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties biedt nadere handvatten voor duiding bij dit begrip.²¹ Ambtelijk vakmanschap gaat over hoe ambtenaren om moeten gaan met waardenafwegingen en dilemma's die ze tegenkomen in het dienen van het algemeen, maatschappelijk belang.²² Ambtelijk vakmanschap houdt niet alleen deskundigheid en professionaliteit in, maar vooral waardengedreven werken. Het belang hiervan in relatie tot de problematiek waar ons onderzoek over gaat, is evident.

Aanbevelingen

- Bespreek de gesignaleerde denkpatronen en signalen van gewetensnood, intimidatie en/of tegenwerking op bestuurlijk en tactisch-operationeel niveau. Bepaal welke aspecten relevant zijn om te bespreken binnen Justid, KIV en de bestuurlijke driehoek.

²¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.). *De Gids Ambtelijk Vakmanschap*. Geraadpleegd via: <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/ambtelijk-vakmanschap/gids-ambtelijk-vakmanschap>.

²² Zie bijvoorbeeld de volgende definities en beschrijvingen.

- Gids Ambtelijk Vakmanschap (Ministerie van BZK), p. 2: "Je hebt als ambtenaar een bijzondere positie. Je werkt voor mens en maatschappij. Dat is een behoorlijke verantwoordelijkheid met rechten en plichten. Mensen moeten er op kunnen vertrouwen dat je werkt vanuit rechtvaardigheid, gelijkwaardigheid en respect. En dat we ons uiterste best doen om hun situatie echt te begrijpen voordat we met oplossingen komen. Ook in moeilijke situaties staat het waardengedreven werken centraal, maar wat betekent dat in

- Draag op bestuurlijk niveau actief zorg voor een psychologisch-veilige werkomgeving bij Justid, zodat meer ruimte voor kritische reflectie en tegenspraak ontstaat. Een belangrijke eerste stap is het onderkennen en expliciet uitdragen en uitspreken van het belang van psychologische veiligheid en kritische tegenspraak.
- Besteed in (juridische) risicoafwegingen expliciet aandacht aan risico's voor de burger en maatschappij. Daarbij zijn de risicocategorieën van de risicoafweging van (5.1.2e) een voorbeeld. Let daarbij op de reflex om gevolgen louter in kwantitatieve zin te benaderen, omdat dit het risico met zich meebrengt dat ernstige kwalitatieve gevolgen worden gebagatelliseerd.
- Maak fundamentele vraagstukken explicieter in memo's, nota's en andere belangrijke communicatiemiddelen. Behandel deze vraagstukken vervolgens ook als fundamenteel en niet als een probleem of knelpunt.
- Overweeg bij grootschalige en complexe verbeter- en verandertrajecten explicieter aandacht te besteden aan diepere reflectie. Beantwoord daarbij niet alleen vragen als "Doen we het goed? Liggen we op koers?", maar beantwoord ook meer reflectieve vragen als "Doen we het goede? Doen we dat om de goede redenen?". Dat vraagt om procesmanagementvaardigheden bij complexe beleidsvraagstukken.
- Overweeg in hoeverre voldoende juridische deskundigheid aanwezig is in kwalitatieve en in

jouw dagelijkse werk? Is het altijd duidelijk en denken jouw collega's er ook zo over? Tegen welke dilemma's loop je aan en wat doe je dan wel of juist niet?"

- O&P Rijk: "Ambtenaren komen in hun werk dilemma's tegen waar niet meteen een antwoord op te geven is. Het uitzonderlijke kenmerk van het ambtenaarschap is dat de ambtenaar zich steeds moet richten op het dienen van het algemeen belang. Dit vraagt om werknemers die goed kunnen omgaan met de publieke taak en verantwoordelijkheid van de overheid. Hiermee omgaan vraagt ambtelijk vakmanschap." Geraadpleegd via <https://www.p-direkt.nl/informatie-rijksperoneel-2020/mijn-werk/loopbaan-en-ontwikkeling/ontwikkelvragen/ambtelijk-vakmanschap>.

kwantitatieve zin bij DGRR/KIV en bij Justid, vanuit ieders verantwoordelijkheid.

5.3 Voor verdere ontwikkeling van de samenwerking in de bestuurlijke driehoek is een solide basis vereist

Uit ons onderzoek wordt duidelijk dat de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan de samenwerking tussen DGRR/KIV en Justid verstoring heeft gewerkt in de aanpak van deze problematiek (zie §4.3).

In de bestuurlijke driehoek zijn drie typen verantwoordelijkheden te onderscheiden: beleids-, uitvoerings- en continuïteitsverantwoordelijkheden. De samenwerking tussen de partijen met deze verantwoordelijkheden vereist verdere doorontwikkeling. Hiervoor is echter een solide basis noodzakelijk.

In een eerder onderzoeksrapport hebben wij al meerdere aanbevelingen gegeven over de relatie tussen DGRR/KIV als opdrachtgever en Justid als opdrachtnemer.²³ Onderstaande aanbevelingen doen dat eveneens en moeten in het verlengde van die aanbevelingen worden gelezen.

Aanbevelingen

- Zorg ervoor dat er bij Justid en KIV beter begrip ontstaat van de werkelijke taakuitvoering en welke systemen, structuren, processen en samenwerkingsverbanden daarmee gemoeid zijn. Betrek deze

uitvoeringsdeskundigheid tijdig, onder andere bij juridische advisering. Dat is een noodzakelijke basis voor wederzijds begrip.

- Zorg ervoor dat Justid als taakuitvoerder tijdig wordt betrokken bij beleidsontwikkeling en wijzigingen in relevante wet- en regelgeving, zodat
- consequenties voor de taakuitvoering op tijd kunnen worden signaleerd en benoemd.
- Informeer en betrek de eigenaar in een eerder stadium bij zaken die te lang blijven spelen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De eigenaar kan daarbij van waarde zijn in een bemiddelende en monitorende rol. Overweeg in het verlengde hiervan aandacht te schenken aan rolduidelijkheid in de bestuurlijke driehoek, zodat een gedeeld beeld ontstaat van rollen en taken passend bij ieders verantwoordelijkheid.
- Overweeg een verdere ontwikkeling in te zetten voor samenwerking binnen de bestuurlijke driehoek, met principes van het stewardshipdenken als mogelijk denkkader. Kernwaarden daarbij zijn gelijkwaardigheid, vertrouwen en gedeelde belangen, vanuit ieders verantwoordelijkheid. In dat verband zou het logisch zijn dat aanwezigheid in de driehoek vanuit de beleidsverantwoordelijkheid op het niveau van de DG komt, in plaats van op het niveau van de beleidsdirecteur. Randvoorwaardelijk voor deze invulling is de open dialoog waarin informatie tijdig met elkaar wordt gedeeld.
- Maak de maatschappelijke opgave, de te realiseren publieke waarden en de daarvoor benodigde randvoorwaarden meer expliciet onderdeel van gesprek in de bestuurlijke driehoek. Zorg ervoor dat financiële zaken

²³ Auditdienst Rijk (2023). *Onderzoek naar incidenten bij het verstrekken van justitiële gegevens*.

nog steeds goed worden besproken, maar minder de boventoon voeren.

- Overweeg om meer systematisch aandacht te geven aan de monitoring en opvolging van acties en actiepunten uit overleggen, analyses en rapporten. Daarbij is het noodzakelijk om elkaar aan te spreken op elkaars gedeelde verantwoordelijkheid.

5.4 De noodzakelijke ontwikkeling naar een betrouwbare uitvoeringsorganisatie vraagt van Justid een professionaliseringsslag

Ons onderzoek maakt duidelijk dat Justid als zelfstandige overheidsorganisatie een groei in diensten en producten heeft doorgemaakt (zie §4.3). Uit ons onderzoek blijken meerdere bevindingen die de bedrijfsvoering van Justid raken (zie §4.2, §4.3, §4.4 en §4.5). Dat vraagt om een professionaliseringsslag.

Die groei kan alleen duurzaam zijn zolang deze wordt ondersteund door een professionele overheidsorganisatie met passende bedrijfsvoering. Die professionalisering van de bedrijfsvoering kan Justid helpen om door te groeien tot een betrouwbare partner in de strafrechtketen. Er zijn nog essentiële zaken die daarbij van belang zijn. Daarbij vermelden wij dat ons onderzoek zich niet heeft gericht op de gehele Justid-organisatie en de aanbevelingen ook met die afbakening moet worden gelezen.

Aanbevelingen

- Investeer in de basishygiëne van een professionele bedrijfsvoering bij Justid. Denk daarbij aan: conclusies en SMART-actiepunten helder verwoorden in notulen, opstellers en verantwoordelijke lijnmanagers betrekken bij directievergaderingen, adequate management- en verantwoordingsinformatie genereren uit (technische) systemen en uitkomsten van overleggen naar tactisch en operationeel niveau gedegen terugkoppelen.
- Draag zorg voor een kwaliteitsimpuls voor de afdelingen JZ 5.1.2a van Justid. Ga daarbij na in hoeverre de vereiste juridische deskundigheid voor het werkveld van Justid voldoende aanwezig is, in kwaliteit en kwantiteit. Vakdeskundigheid aangaande strafprocesrecht en staatsrecht is daarbij onontbeerlijk. Overweeg daarbij ook gebruik te maken van deskundigheid bij publieke organisaties buiten Justid. Overweeg aanvullend de afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen 5.1.2a en de afdeling JZ van Justid nader te verduidelijken en te expliciteren.
- Draag zorg voor de ontwikkeling van betere politiek-bestuurlijke sensitiviteit binnen de tactische en strategische niveau bij Justid. Dat draagt bij aan de verdere ontwikkeling naar een professionele overheidsorganisatie.



6. Verantwoording onderzoek

6.1 Uitgevoerde onderzoekswerkzaamheden

Hieronder beschrijven wij de onderzoekswerkzaamheden die wij in het kader van dit onderzoek hebben uitgevoerd, conform de opdrachtbevestiging (d.d. 25 juli 2025, met kenmerk 2025-0000220149).

6.1.1 Documentenonderzoek

Wij hebben voorbereidend en verdiepend documentenonderzoek uitgevoerd. Wij hebben het voorbereidende documentenonderzoek uitgevoerd voordat wij de gesprekken met betrokkenen hebben gevoerd. Op basis van het documentenonderzoek hebben wij gerichte vragen opgesteld voor de gesprekken. Het verdiepende documentenonderzoek heeft gelijktijdig met de gesprekken plaatsgevonden.

In bijlage 2 van dit rapport hebben wij een gedetailleerde lijst opgenomen met alle ontvangen en bestudeerde documentatie. Dit omvat onder andere mailcorrespondentie, memo's, nota's, interne rapporten, uitdraaien uit meldsystemen, notulen van overleggen, programmaplannen.

6.1.2 Verdiepende gesprekken

Wij hebben met betrokkenen bij de MA ^{5.1.2e} Justid ^{5.1.2e} KIV ^{5.1.2e} het ministerie van JenV ^{5.1.2e} het OM ^{5.1.2e} het CJIB ^{5.1.2e} en de AR ^{5.1.2e} gesproken. Wij hebben de selectie van deze betrokkenen gemaakt op basis van relevantie blijkend uit de bestudeerde documenten en de reeds gevoerde gesprekken. Hieronder geven wij een meer gedetailleerde lijst met welk type functionarissen wij hebben gesproken:

- ^{5.1.2e} <IV;
- ^{5.1.2e} KIV;
- ^{5.1.2e} MA;
- ^{5.1.2e} MA;
- ^{5.1.2e}
- ^{5.1.2e} Justid ^{5.1.2e}
- ^{5.1.2e} Justid;
- ^{5.1.2e} Justid;
- ^{5.1.2e} Justid, ^{5.1.2e}
- ^{5.1.2e}
- ^{5.1.2e} JenV;
- ^{5.1.2e} JenV;
- ^{5.1.2e} (OM en CJIB);
- ^{5.1.2e} Algemene Rekenkamer.

Aanvullend hebben drie functionarissen zich vertrouwelijk bij ons gemeld voor een verdiepend gesprek. Hun input is eveneens verwerkt in de analyse.

Van alle gesprekken hebben wij gespreksverslagen opgesteld. Deze zijn in het kader van wederhoor gevalideerd bij de betreffende (voormalig) functionaris.

6.1.3 Analysewerkzaamheden

Analyse van de reconstructie

Wij hebben allereerst de ontvangen documentatie en de gespreksverslagen systematisch vastgelegd in een onderzoeksmatrix. Daarin hebben wij de data uit de documenten

genoteerd met een korte beschrijving van de gebeurtenis of actie. Deze beschrijvingen hebben wij inductief gecodeerd als een signaal, melding en/of escalatie. Onduidelijkheden of openstaande vragen zijn geadresseerd in de verdiepende gesprekken (zie §6.1.2) en het verdiepend documentenonderzoek. Deze reconstructie hebben wij uiteengezet in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Eerste, inductieve analyse van de redenen

Ten behoeve van de analyse van de redenen waarom de problematiek niet is opgepakt, hebben wij de ontvangen documentatie en de informatie uit de gespreksverslagen systematisch vastgelegd in een onderzoeksmatrix. Daarvoor hebben wij de te onderkennen actoren als analyse niveau benaderd, waarbij wij de volgende actoren hebben onderscheiden: MA, Justid, KIV, DSK/DGRR, JenV, ketenpartners. Wij hebben de gespreksverslagen en de documentatie open gecodeerd met mogelijke redenen. Deze hebben wij vervolgens systematisch geanalyseerd middels axiale codering, waarbij wij bronnentriangulatie hebben toegepast. Uit deze axiale codering volgden zes clusters met redenen.

Interactieve sessies ter validatie en verdieping van de clusters

Deze zes clusters zijn gevalideerd in drie interactieve bijeenkomsten. Twee bijeenkomsten hebben digitaal met (voormalig) medewerkers van Justid plaatsgevonden. De andere bijeenkomst heeft fysiek plaatsgevonden met (voormalig) functionarissen op tactisch-strategisch niveau van de MA, Justid, KIV en Eigenaarsadviesing.

Tweede, deductieve analyse van de redenen

Na de inductieve analyse hebben wij een tweede, deductieve analyse verricht. In deze analyse fungeerden de geïdentificeerde

clusters en bijbehorende aandachtspunten als analyseraamwerk. Op basis van dat analyseraamwerk hebben wij alle gespreksverslagen en relevante documentatie deductief geanalyseerd. Deze analyse hebben wij systematisch verwerkt in een onderzoeksmatrix. Vervolgens hebben wij aan de hand van selectieve codering vier redenen geanalyseerd, op basis van de zes clusters. Deze vier redenen hebben wij uiteengezet in hoofdstuk 4 van dit rapport.

6.1.4 Rapportage en wederhoor

Versie 0.3 (concept t.b.v. wederhoor) van dit rapport is d.d. 30 oktober 2025 gedeeld met de contactpersoon en de opdrachtgever van dit onderzoek in het kader van wederhoor op de feitelijke bevindingen. Wij hebben d.d. 14 november 2025 reactie ontvangen en vervolgens de wederhoor verwerkt. Eén van de sleutelfunctionarissen bij de materie van dit onderzoek is niet in staat geweest te reageren in het kader van wederhoor.

Versie 0.9 (definitief-concept) van dit rapport is d.d. 21 november 2025 gedeeld met de opdrachtgever ter voorbereiding van de managementreactie. Deze reactie hebben wij integraal in het rapport opgenomen als bijlage bij dit onderzoeksrapport. Daarna hebben wij het onderzoeksrapport definitief gemaakt (versie 1.0, definitief).

6.2 Beantwoording onderzoeksvraag in de rapportage

De centrale onderzoeksvraag – zoals verwoord in §1.2 – hebben wij in hoofdstuk 4 beantwoord. Hoofdstukken 2 en 3 beschrijven de context en de reconstructie die de analyse van de redenen mogelijk hebben gemaakt.

6.3 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

6.4 Verspreiding rapport

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. De opdrachtgever is eigenaar van dit rapport. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

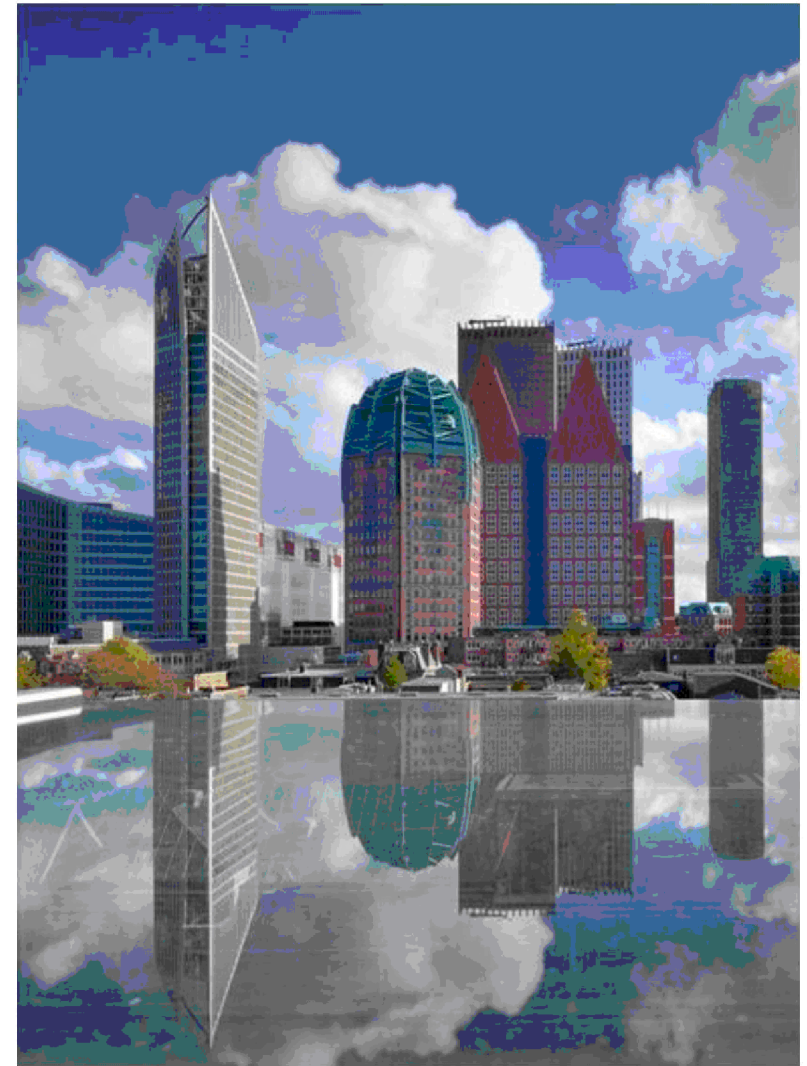


Ondertekening

Den Haag, 28 november 2025

5.1.2e

Auditdienst Rijk



Bijlage 1: Reconstructie in nader detail

In hoofdstuk 3 van het onderzoeksrapport hebben wij de belangrijkste gebeurtenissen aangaande de problematiek van correcties bij foutieve tenaamstellingen van onherroepelijke vonnissen beschreven. In deze bijlage hebben wij de uitgebreide reconstructie opgenomen. De indeling van de hoofdlijnen vanuit hoofdstuk 3 is aangehouden in deze bijlage.

Diverse signalen leiden vanaf 2014 tot duidelijkheid over de fundamentele aard van het vraagstuk, maar daarop volgende correspondentie, overleggen en advisering leiden niet tot wezenlijke verandering.

Tot 2014 zijn er diverse signalen rondom de bredere problematiek van identiteitsvaststelling; de periode 2014 tot en met 2016 worden het vraagstuk en de fundamentele aard ervan helder.

Al bij eerdere projecten, programma's en ontwikkelingen in de identiteitsvaststelling is gebleken dat er knelpunten en problemen waren omtrent de juiste identiteitsvaststelling en de matching van gegevens in de databanken van Justid. In deze periode was de problematiek rondom correcties bij onherroepelijke vonnissen nog niet in beeld. Hieronder noemen we enkele van deze ontwikkelingen in het bijzonder:

- Het ontstaan van de verwijsindex personen (VIP) in 1994. Dit is de voorloper van de SKDB. Uit onze gesprekken volgt dat de functionaliteit voor matching stapsgewijs

verder is uitgebreid om een leidende administratieve identiteit te kunnen vaststellen.

- Het programma Informatievoorziening Strafrechtsketen (PROGIS) liep van 2005 tot en met 2011. Het programma had onder andere tot doel om deugdelijke identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in de hele strafrechtsketen te realiseren.
- Per 1 oktober 2010 wordt de Wivvg ingevoerd. Daarmee wordt biometrie ingevoerd om de leidende administratieve identiteit vast te stellen en wordt Matching Autoriteit geïnstitutionaliseerd.
- Het Team Aliassenonderzoek opereerde in de periode 2010 tot 2012. Vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, de politie, de koninklijke marechaussee en Justid werkten hier samen om te zorgen voor een heldere aanpak en consistente afhandeling van de problematiek rondom aliassengebruik. Uit onze gesprekken volgt dat het werk van dit team is niet voortgezet, omdat het beeld was dat er geen structurele wijzigingen noodzakelijk waren: op casusniveau kon worden samengewerkt.
- Er is in 2009 een incident geweest waarbij Justid een matching heeft verricht waardoor twee personen als één natuurlijke persoon in de administratie zijn aangemerkt. Dit incident is op 6 januari 2010 aan de toenmalige minister gemeld. Uit deze nota volgt dat de matching van personen met de registraties in de databanken nooit waterdicht zullen zijn en dat correcties te allen tijde gemotiveerd moeten worden, zodat deze herleidbaar zijn.

Uit ons onderzoek hebben wij niet kunnen vaststellen hoe opvolging aan deze nota is gegeven.

- In 2012 zijn diverse gesprekken gevoerd over het vraagstuk rondom fouten in de registraties in de databanken. Zo blijkt dat er op 27 juni 2012 een overleg is geweest tussen de afdeling Wetgeving van het ministerie en DG RR over JDS-registraties en identiteitsfraude. Uit een interne reconstructie van de problematiek blijkt dat dit in 2012 heeft geresulteerd in een memo over de rol van de rechter bij het verwijderen van justitiële documentatie. Wij hebben dit memo niet ontvangen en kunnen daarmee niet vaststellen hoe opvolging is gegeven aan deze memo. Op 19 september 2012 heeft een overleg plaatsgevonden tussen 5.1.2e het departement en medewerkers van de Matching Autoriteit. Uit onze gesprekken met betrokkenen volgt dat fouten in registraties veelvuldig onderwerp van gesprek is geweest op medewerkersniveau tussen KIV en de Matching Autoriteit in 2013 en 2014.
- Op 4 maart 2014 schrijft 5.1.2e KIV een memo voor de afdeling, waarin deze verschillende ketenoverstijgende problematieken uiteenzet. Ook op het gebied van identiteitsvaststelling worden enkele problematieken beschreven. Dit memo is het eerste document waar de fundamentele vraag wordt geadresseerd: "[Er ligt] nog een tweede, meer principiële vraag achter. Want een dergelijke correctie kan ertoe leiden dat er een discrepantie ontstaat tussen de personalia in een proces-verbaal en die in de SKDB, of tussen de personalia in een vonnis en die in de SKDB."²⁴

²⁴ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). Memo "Strategisch beheer keteninformatievoorziening: "zwarte lijst", p. 3

- De Inspectie van Justitie en Veiligheid publiceert op 7 juli 2015 haar inspectierapport, waaruit blijkt dat de identiteitsvaststelling in de strafrechtketen niet in alle gevallen conform het opgestelde protocol verloopt. Het inspectierapport benadrukt het belang van het voorkomen van fouten in identificatie en verificatie in de strafrechtketen. De problematiek bij correcties bij foutieve tenaamstellingen bij onherroepelijke vonnissen blijkt niet uit dit rapport. Uit onze gesprekken volgt dat de aanbevelingen input zijn voor de latere knelpuntenanalyse en het latere programma PMID en PMIV.
- In 2015 zetten twee identiteitsspecialisten van de Matching Autoriteit deze problematiek uiteen in een verslag genaamd 'De Doos van Pandora': "De opvatting van de MA is dan ook, dat een verkeerd 'opgehangen' zaak 'omgehangen' kan worden naar de juiste persoon; het is immers alleen het administratieve labeltje dat wijzigt. In hoeverre dit na rechtelijke toetsing overeind kan blijven, is gezien het eerder vermelde standpunt van de Hoge Raad inzake de tenaamstellingen, de vraag. Vanuit het departement is aangegeven, dat Justid/MA, bij het vooralsnog ontbreken van die toetsing, correcties mag doorvoeren, mits het voor de afnemers transparant is."²⁵ De fundamentele vraag wordt hiermee geadresseerd. Deze medewerkers deden dit op verzoek van hun manager wanneer zij knelpunten zagen in de uitvoering van hun taken. Uit onze gesprekken volgt dat het verslag met 5.1.2e en met 5.1.2e 5.1.2e KIV is gedeeld. Uit onze gesprekken volgt eveneens dat dit verslag input is geweest voor de latere knelpuntenanalyse.

²⁵ Intern rapport Justid (2015). *Doos van Pandora: Corrigeren in de strafrechtketen, een verkenning*, p. 7.

De Matching Autoriteit voert wijzigingen door tot 2016. In 2016 ontstaat een omslag in denken en handelen bij mogelijk foutieve tenaamstellingen bij onherroepelijke vonnissen. De Matching Autoriteit stopt met het doorvoeren van wijzigingen bij onherroepelijke vonnissen en plaatst deze op een wachtlijst. Op operationeel niveau wordt er daarmee geen verdere actie ondernomen. Wel vinden meerdere overleggen op operationeel niveau plaats en adviseringen op het niveau van casuïstiek. Uit ons onderzoek hebben wij niet kunnen vaststellen dat er betekenisvolle acties zijn ondernomen in relatie tot het fundamentele vraagstuk.

- De Matching Autoriteit stelt sinds 2014 jaarrapportages op. De problematiek van foutieve tenaamstellingen wordt sinds de jaarrapportage over 2017 expliciet benoemd. Uit ons onderzoek volgt dat de cumulatieve aard van de problematiek niet eenduidig blijkt uit de jaarrapportage. Aanvullend volgt uit onze gesprekken dat de ernst van de problematiek in kwalitatieve zin niet staat beschreven in de jaarrapportages.
 - In de jaarrapportages over 2014, 2015, 2016 en 2017 wordt niet expliciet verwezen naar de problematiek over foutieve tenaamstellingen.
 - De eerste duidelijke verwijzing naar de problematiek blijkt uit de jaarrapportage over 2017 (vastgesteld d.d. 29 maart 2018). Daaruit volgt dat er overleg loopt met het openbaar ministerie over het herstel van vonnissen en justitiële documentatie met een foutieve tenaamstelling.
- In de jaarrapportage over 2018 (vastgesteld d.d. 26 maart 2019) is een expliciete paragraaf gewijd aan de problematiek. Daarin wordt vermeld dat in eerdere jaren honderden gevallen mogelijke foutieve tenaamstellingen bij vonnissen zijn geconstateerd. Vanaf dit jaar wordt een tabel opgenomen om het aantal gevallen per jaar te duiden. De correctie van foutieve tenaamstellingen wordt als een uitdaging geduid, waarbij incidentele correcties worden doorgevoerd, maar een structurele oplossing nog ontbreekt.
- In de jaarrapportage over 2019 (vastgesteld d.d. 29 april 2020) is eenzelfde paragraaf gewijd aan de problematiek. Aanvullend wordt aangegeven dat betwijfeld kan worden of het corrigeren van deze zaken valt onder de correctieplicht, omdat er geen sprake is van een *feitelijke* maar een *inhoudelijke* onjuistheid.
- In de jaarrapportage over 2020 (conceptversie d.d. 2 augustus 2021) is een nagenoeg identieke paragraaf gewijd aan de problematiek, waarbij aanvullend enkele maatschappelijke gevolgen worden geschetst.
- In de jaarrapportage over 2021 (vastgesteld d.d. 28 mei 2022) en 2022 (vastgesteld d.d. 1 augustus 2023) zijn nagenoeg identieke paragrafen gewijd aan de problematiek. Bij de jaarrapportage over 2022 wordt aanvullend gesteld dat de structurele oplossing onderdeel is van het programma PMID. De jaarrapportage wordt sinds 2022 besproken in een aanvullend OGO. Uit de verslagen volgt dat de problematiek rondom tenaamstellingen niet is besproken.

- In de begeleidende brief bij de jaarrapportage over 2023 (verstuurd d.d. 10 januari 2024) wordt de knelpuntenanalyse uit 2018 als belangrijk aandachtspunt benoemd, maar de problematiek rondom foutieve tenaamstellingen wordt niet als zodanig beschreven.
- Uit het interne verslag van de Matching Autoriteit blijkt dat op 19 maart 2015 een overleg heeft plaatsgevonden tussen 5.1.2e IV en 5.1.2e 5.1.2e van Justid. Daaruit blijkt dat de Matching Autoriteit correcties mag doorvoeren, mits deze transparant zijn voor de afnemers.²⁶
- Uit onze gesprekken volgt dat de identiteitsspecialisten proactief jurisprudentie omtrent identiteitsvaststelling en matching volgen. Daaruit volgden zij onder andere uitspraken van de Hoge Raad, waaruit voor hen duidelijk werd dat de huidige handelwijze mogelijk in strijd was met de wet. Dit wordt benoemd als een omslagpunt in de eerdere denklijn over het muteren van personalia van verdachten en veroordeelden. Aanvullend volgt uit een overleg tussen de Matching Autoriteit en het OM dat het OM actie zou kunnen nemen inzake de foutieve tenaamstellingen. Vervolgens is de Matching Autoriteit rond deze tijd gestopt met het behandelen van deze zaken en heeft deze in een 'wachtrij' geplaatst, in afwachting van een besluit hoe te handelen. Uit onze gesprekken volgt dat deze omslag in denken en handelen in 2016 heeft plaatsgevonden. Wij hebben het exacte moment tijdens ons onderzoek niet kunnen vaststellen, omdat dit geen formeel besluit was. Uit een interne analyse volgt dat deze omslag in denken en handelen is afgestemd met KIV.

²⁶ Intern verslag Justid (2015). *Doos van Pandora: Corrigeren in de strafrechtsketen, een verkenning*, p. 7.

- Er is in oktober 2016 mailcorrespondentie tussen 5.1.2e 5.1.2e KIV en 5.1.2e over tenaamstellingen en verschillen tussen de feitelijke en administratieve werkelijkheid. De mailwisseling leidt niet tot een conclusie over hoe te handelen.
- Het OM vraagt in het eerste half jaar van 2017 aan het Wetenschappelijk Bureau van het OM (WBOM) een nadere duiding bij het vraagstuk van foutieve tenaamstellingen. De onderzoeker van het WBOM mailt deze duiding op 10 juli 2017 aan de verzoeker vanuit het OM. Uit deze duiding volgt onder andere dat mutaties niet in alle gevallen direct mogelijk zijn. Ook duidt de onderzoeker dat een algemene uitspraak over de gevolgen voor het handelen van de Matching Autoriteit eveneens lastig is, omdat dit afhankelijk is van de specifieke omstandigheden in de casus. Uit onze gesprekken volgt dat de identiteitsspecialisten deze advisering met vele betrokkenen hebben gedeeld, waaronder 5.1.2e KIV. Vanuit ontvangen documentatie constateren wij dat het advies in ieder geval in januari 2018 met 5.1.2e en in 2022 met 5.1.2e KIV is gedeeld.
- In juni 2017 wordt de problematiek van foutieve tenaamstellingen besproken op bestuurlijk niveau tussen het OM, CJIB en Justid. Uit ons onderzoek volgt dat dit een informeel samenwerkingsverband betrof op directeureniveau. Daarbij wordt aangegeven dat de route naar herziening bij de Hoge Raad onbevredigend is en dat er een andere oplossing dient te worden gezocht. Uit de ontvangen documentatie blijkt dat het OM hier het voortouw in neemt. Uit ons onderzoek blijkt geen verdere opvolging.

- Op 23 augustus 2017 vraagt 5.1.2e om juridisch advies bij het Juridisch Cluster van Justid via de TopDesk-functionaliteit. Op 5 oktober 2017 volgen twee conclusies uit het advies. Ten eerste valt de SKDB niet onder artikel 3 van de Wjsg. Ten tweede volgt dat herziening de enige wettelijke mogelijkheid is om het feit van de naam van de verkeerde persoon te wijzigen. Het is onduidelijk hoe opvolging is gegeven aan deze advisering. 5.1.2e vraagt een aanvullend juridisch advies aan via de TopDesk-functionaliteit op 26 november 2019, onder andere gerelateerd aan geautomatiseerde mutaties vanuit de bronsystemen BRP en BVV. Er worden meerdere overleggen binnen het Juridisch Cluster gevoerd (d.d. 2 december 2019 en 9 januari 2020). 5.1.2e stelt op 24 januari 2020 voor de vraag op te nemen in bestaande projecten, zoals de vernieuwing van het Protocol Identiteitsvaststelling en de werkgroep artikel 3. Uit de verslagen van de werkgroep artikel 3 blijkt dat deze vraag niet is besproken. Op 29 mei 2020 geeft 5.1.2e in de melding aan dat Justid een werkinstructie opstelt hoe om te gaan met voornoemde wijzigingen en aan DGRR/KIV zal voorleggen. Op 15 maart 2021 geeft 5.1.2e in de melding aan dat er een werkinstructie voor de SKDB tot stand moet komen en dat DGRR deze toetst. Dat is de laatste actie in deze melding. Uit ons onderzoek blijkt geen verdere opvolging.
- In juli 2017 en oktober 2017 is er verdere mailcorrespondentie tussen 5.1.2e KIV en 5.1.2e Matching Autoriteit over hoe te handelen bij foutieve tenaamstellingen en met

welke verantwoordelijkheid c.q. mandaat, met verwijzingen naar uitspraken van de Hoge Raad. De correspondentie leidt niet tot een eenduidige conclusie. Uit ons onderzoek blijkt geen verdere opvolging.

- In juni 2018 levert de productspecialist van Justid een rapport op, waarin de problematiek rondom verkeerde namen in strafzaken wordt geduid. Meerdere van de juridische knelpunten die wordt benoemd, betreft het fundamentele vraagstuk: "Kan mutatie van [biografische gegevens] plaatsvinden na uitspraak/getekend vonnis".²⁷ Uit onze gesprekken volgt dat dit rapport met (beleids)medewerkers van het OM en KIV is gedeeld en is besproken. Uit ons onderzoek blijkt geen verdere opvolging.
- Verder vinden in deze periode meerdere overleggen plaats, met name op operationeel-tactisch niveau: op het niveau 5.1.2e 5.1.2e In november 2017 zijn overleggen met vertegenwoordigers van in ieder geval het OM, Hoge Raad, KIV en Justid ('ronde tafel gesprekken') over de problematiek. Uit deze overleggen blijkt dat opvattingen over hoe om te gaan met de problematiek uiteenlopen. Een vervolgsessie blijkt plaats te vinden op 21 augustus 2018, waarbij op casusniveau over de problematiek wordt gesproken. Er vinden in 2019 ten minste twee overleggen plaats tussen medewerkers van KIV, Matching Autoriteit, OM, de Hoge Raad en het Hof van Amsterdam (d.d. 7 mei 2019 en 20 juni 2019). Wij hebben niet bij ieder overleg kunnen vaststellen welke functionaris vanuit welke organisatie daarbij aanwezig was. Uit ons onderzoek blijkt geen verdere opvolging van deze overleggen.

²⁷ Justid (2018). Verkeerde namen in strafzaken: Een verkeerde koppeling tussen de fysieke persoon van de verdachte/veroordeelde en (de) biografische gegevens, p. 18.

Vanaf 2016 is het juridische vraagstuk beperkt onderdeel van probleemanalyses en lijkt het vanaf 2021 te worden belegd in projecten en programma's, maar valt uiteindelijk buiten de afbakening.

De genoemde signalen zijn gezamenlijk input om een verbeterproject op te starten. Dat project mondt uit in de voor betrokkenen bekende knelpuntenanalyse, waarin zestien knelpunten worden beschreven. De fundamentele vraag wordt daarin beperkt expliciet geadresseerd. De analyse is de grondslag voor diverse verbeterprojecten en -programma's. De fundamentele vraag wordt daarin niet geadresseerd.

- Met een memo van 5.1.2e van KIV wordt op 6 januari 2016 aan 5.1.2e een besluit gevraagd om een project te starten om de eerdere geïdentificeerde problemen in keteninformatievoorziening verder te onderzoeken en aan te pakken. Een eerste versie heeft geleid tot een analyse van verschillende fricties tussen regelgeving en informatievoorziening, onder andere gelieerd aan correcties in de Leidende Administratieve identiteit.²⁸ De fundamentele problematiek blijkt niet expliciet uit deze analyse; het beschreven probleem richt zich op het inadequaat doorvoeren van wijzigingen in bronsystemen van ketenpartners.

²⁸ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016). Tekortkomingen keten-IV uit oogpunt van wetgeving: aanzet tot inventarisatie, p. 22.

- KIV geeft opdracht tot een nadere analyse van deze geïdentificeerde fricties aan I-Interim Rijk. In januari 2018 wordt de rapportage "Onderzoek knelpunten in de strafrechtketen" definitief. Ook het knelpunt "Door Justid aangegeven leidende administratieve identiteit niet altijd correct aangepast" wordt in deze rapportage benoemd. Aanvullend wordt het knelpunt "Gegevens slachtoffer ID-fraude worden niet altijd in de bronregisters gecorrigeerd of verwijderd". Daarbij wordt gesteld: "Hoever deze bevoegdheid van de Justitiële Informatiedienst reikt om, namens 'Onze Minister', de gegevens aan te passen, is niet helder."²⁹ De eerder geadresseerde fundamentele vraag over bevoegdheden is onderdeel geworden van één van de zestien knelpunten.
- Uit enkele gesprekken volgt dat de uitkomsten van deze knelpuntenanalyse met de 5.1.2e zijn besproken. Wij hebben dit niet kunnen vaststellen. Uit ons onderzoek volgt dat het onduidelijk is hoe de problematiek van tenaamstellingen en de fundamentele vraag daar zijn besproken.
- In 2020 is in het opdrachtgeversoverleg besloten om eerst vier van deze zestien knelpunten prioritair op te pakken via drie zogeheten issueprojecten, waaronder het knelpunt aangaande LAI. Uit ons onderzoek volgt dat betrokken functionarissen meenden dat de correcties van foutieve tenaamstellingen onderdeel was van dit issueproject, maar dat bleek uiteindelijk niet het geval. Uit ons onderzoek volgt dat de fundamentele vraag niet is opgepakt in het issueproject LAI. Eveneens volgt uit onze gesprekken dat dit issueproject nooit goed is opgestart en doorgang heeft kunnen vinden. Concrete acties vanuit dit project zijn uitgebleven.

²⁹ Rapportage Onderzoek knelpunten in de strafrechtketen, p. 18.

- De drie issueprojecten worden – samen met vijf nieuwe projecten – ondergebracht in het plan voor het Programma Modernisering Identiteitsvaststelling van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit programmaplan wordt op 3 juli 2023 definitief vastgesteld na verwerking van de opmerkingen uit de stuurgroep voor dit programma. Het 5.1.2e KIV is de opdrachtgever. Het aanpassen van de ketenprocessen voor de correctie van vonnissen op verkeerde naam valt binnen de afbakening. Hoewel sommige betrokkenen hebben aangegeven dat de problematiek binnen de afbakening van dit programma viel, volg uit de beschrijving van de afbakening echter dat dit niet het geval is. Daaruit blijkt dat “[d]e beleidsmatige kant van de correctie van de uitgesproken vonnissen (op verkeerde naam)” geen plek heeft binnen dit programma, maar ondergebracht is in de beleidsverantwoordelijkheid van de juristen van DGRR/KIV.³⁰
- Uit onze gesprekken volgt dat dit programma – vanwege een negatief CIO-oordeel – niet als programma is gestart. Het heeft echter later een doorstart gemaakt in het programma Modernisering en Identiteitsbehandeling en Vindbaarheid (2024-2026). De eerder geïnventariseerde knelpunten zijn nog niet opgelost, ze zijn nog steeds actueel. De stuurgroep stelt dit programmaplan op 16 september 2024 definitief vast. Ook in dit programmaplan is de beleidsmatige kant van de correcties buiten de afbakening van het programma geplaatst.

³⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). Programma Modernisering Identiteitsvaststelling: Programmaplan 2023.

Met een specifieke casus ontstaat vanaf 2019 aandacht voor een handelingskader, maar de problematiek blijft daarin achter. Gedurende meer dan drie jaren blijft het punt zonder voortgang op een actielijst staan.

5.1.2e de Matching Autoriteit agendeert in april 2019 een concrete casus in het overleg tussen opdrachtgever (DGRR/KIV) en opdrachtnemer (Justid). Dit memo wordt twee maanden later besproken leidt tot de oprichting van een werkgroep over de interpretatie van artikel 3 van de Wjsg. Uit ons onderzoek volgt dat de juridisch-rechtsstatelijke vraag in deze werkgroep beperkt wordt behandeld. Het leidt tot het besluit een beleidsmatig kader op te stellen over hoe te handelen. DGRR wordt in eerste instantie gevraagd dit kader op te stellen, maar Justid neemt deze taak later op zich. Het handelingskader wordt jarenlang als actiepunt geagendeerd, maar wezenlijke actie blijft uit. Het actiepunt verdwijnt, omdat de ontwikkeling van een handelingskader belegd zou zijn in project LAI. Dat is echter niet het geval geweest.

Bovenstaande samenvatting uit zich in meer detail in onderstaande weergave van de behandeling van het vraagstuk in deze overleggen:

- Justid wijst op 28 februari 2019 een verzoek tot vernietiging van gegevens (d.d. 8 maart 2018) af, waarop de betreffende advocaat op 2 april 2019 bezwaar aantekent. Op 3 april 2019 wordt een memo voor de opdrachtgever vanuit Justid afdeling persoonsinformatie

opgesteld. In dit memo wordt aangegeven dat het probleem beleidsmatig is aangekaart, maar nog niet geleid tot een standpunt. De problematiek wordt daarom geadresseerd bij het OGO. Er wordt gevraagd om de problematiek te onderschrijven en mee te denken over mogelijke oplossingen. Daarnaast is er een aanvullend adviesmemo (d.d. 9 april 2019) geschreven vanuit Justid Juridische Zaken en Privacy voor het OGO. In dit adviesmemo wordt DG RR gevraagd een standpunt in te nemen over de interpretatie van artikel 3 Wjsg.

- In het OGO van 15 april 2019 wordt het agendapunt doorgeschoven naar het volgende overleg; de stukken worden nagezonden. In het OGO van 20 juni 2019 wordt aangegeven dat het voor het OGO onvoldoende duidelijk is wat de gevraagde actie is op basis van de ingestuurde stukken. Daarom wordt een voorportaal opgericht (het tactisch opdrachtgeversoverleg, TOGO), waar de memo eerst moet worden besproken en de actie moet worden verduidelijkt. Het TOGO wordt als actiepunt 31 opgenomen bij de actiepuntenlijst van het OGO.
- Er wordt een werkgroep opgericht voor de interpretatie van artikel 3 waar vertegenwoordigers van KIV en Justid bijeenkomen. De bijeenkomsten waren op 13 september 2019, 10 december 2019 en 26 februari 2020.
 - Uit interne mailcorrespondentie van Justid volgt dat 5.1.2e een notitie wil delen. 5.1.2e 5.1.2e geeft aan zich niet te kunnen vinden in de juridische en/of privacy stellingen; wel in de behoefte voor nadere afspraken. 5.1.2e van Juridische Zaken geeft aan dat de aangeleverde notitie voor het OGO als uitgangspunt moet worden genomen.

- Uit het overleg van 13 september 2019 blijkt dat er behoefte is om het onderliggende, juridische vraagstuk (lees: het fundamentele vraagstuk) te bespreken. Er vindt een uitwisseling van inzichten plaats, maar een conclusie over de verantwoordelijkheden bij foutieve tenaamstellingen bij onherroepelijke vonnissen blijkt niet uit de notulen. Daaruit volgt echter dat DGRR als opdrachtgever wordt gevraagd een beleidskader te ontwikkelen. Er wordt aangegeven dat er mogelijk een politiek risico speelt en dat de minister vervolgens moet worden geïnformeerd. Uit onze gesprekken volgt dat de bewindspersoon niet is geïnformeerd.
- In het OGO van 31 oktober 2019 krijgt de werkgroep opdracht en ruimte om vragen voor te bereiden voor het volgende OGO. Er wordt besloten dat er een beleidskader komt, zodat duidelijk wordt wat de MA en andere organisaties moeten doen om de gevolgen van ID-fraude op te lossen.
- In het overleg van 10 december 2019 wordt over de ontwikkeling van een beleids- c.q. handelingskader gesproken. Uit de notulen van dit overleg blijkt dat Justid een eerste aanzet voor het beleidskader ontwikkelt en dit in afstemming met DGRR verder uitwerkt. Tevens wordt aangegeven dat opnieuw bezien moet worden of automatisch matchen een gevalideerd mechanisme is. Er wordt op 18 januari 2022 een concept-memo m.b.t. zienswijze artikel 3 vanuit Justid richting DGRR/KIV gestuurd die pleit voor een ruimere bewegingsvrijheid voor de MA, waarin een positie vanuit Justid wordt ingenomen.

- Enkele betrokkenen hebben aangegeven aan de kwaliteit van de argumenten te twijfelen.
- Uit het overleg van 26 februari 2020 volgt dat Justid het memo verder aanpast. Uit ons onderzoek hebben wij verdere opvolging van deze actie niet kunnen vaststellen.
 - Uit ons onderzoek volgt dat er geen verdere overleggen van de werkgroep artikel 3 hebben plaatsgevonden. Uit onze gesprekken wordt de lockdown ten gevolge van COVID-19 als mogelijke oorzaak benoemd.
 - In het TOGO is het onderwerp als volgt behandeld:
 - Op 5 maart 2020 wordt een terugkoppeling vanuit de werkgroep gegeven, waaruit blijkt dat DGRR en Justid gezamenlijk een beleidskader opstellen. Naar verwachting komt de werkgroep begin april weer bijeen.
 - Op 30 april 2020 wordt besproken dat het handelingskader nog niet gereed is
 - Het actiepunt staat geagendeerd in het TOGO van 1 oktober en 22 oktober 2020, maar leidt niet tot wezenlijke voortgang.
 - Uit het TOGO van 12 november 2020 blijkt dat het onderwerp geagendeerd moet worden in het OGO.
 - Tussen de periode van opdrachtverlening aan de werkgroep in oktober 2019 en november 2020 blijft het actiepunt voor het ontwikkelen van een beleids- c.q. handelingskader als actiepunt geagendeerd op de agenda van het OGO (d.d. 3 februari 2020, 14 mei 2020, 13 juli 2020). Daarna wordt de problematiek in het OGO als volgt behandeld:
 - In het OGO van 16 november 2020 wordt aangegeven dat er geen consensus lijkt te zijn vanuit de werkgroep. Er wordt besloten dat KIV op basis van de besprekingen komt met een voorlopig handelingskader. Er wordt de procesafspraken gemaakt dit via het TOGO te coördineren.
 - In het OGO van 11 februari 2021 wordt aangegeven dat de eerstvolgende actie bij KIV ligt.
 - In de OGO's die volgen blijft het actiepunt gehandhaafd (19 april 2021, 3 juni 2021, 30 augustus 2021, 1 oktober 2021, 18 november 2021, 15 maart 2022). In het najaar van 2021 wordt besloten om het handelingskader onderdeel te maken van het project LAI.
 - In het OGO van 12 mei 2022 wordt aangegeven dat het punt pas van de actielijst af kan, zodra het daadwerkelijk bij project LAI is ondergebracht. In de notulen van dit overleg wordt benoemd: "Let op, maatschappelijk probleem."
 - In de OGO's die volgen, blijft het actiepunt gehandhaafd (11 juli 2022, 15 september 2022, 25 oktober 2022).
 - In het volgende OGO van 7 november 2022 valt het actiepunt van de actielijst af, omdat het in het project LAI zou zijn ondergebracht. Dat is echter niet het geval is geweest.
 - In het OGO van 25 mei 2023 staan de Actiepunten ID-knelpunten geagendeerd, maar de vraagstelling voor bespreking is onvoldoende helder.
 - De volgende agendering gerelateerd aan deze problematiek is bij aanvang van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.
 - In aanvulling op bovenstaande vraagt 5.1.2e KIV op 9 december 2021 5.1.2e KIV om mee te denken over de inrichting van het proces om

fouten in strafrechtelijke gegevens te herstellen. In mailcorrespondentie van 21 juni 2022 deelt 5.1.2e met 5.1.2e dat er feitelijk twee problemen zijn: geautomatiseerde mutaties vanuit de bronsystemen BVV en BRP en de omhangzaken die worden gesignaleerd vanuit de Machingsautoriteit. Uit interne documentatie blijkt dat 5.1.2e KIV in juni 2022 aan 5.1.2e heeft teruggekoppeld dat de problematiek niet veel prioriteit kent in relatie tot andere vraagstukken, maar wel verder kan worden geanalyseerd. Dat leidt tot een memo 'Op weg naar een proces' d.d. 8 juli 2022. Uit verdere mailwisseling in augustus 2022 bleek dat het wenselijk was om de wettelijke analyse verder uit te werken (KIV, MA, 5.1.2e en DWJZ). Uit ons onderzoek is het onduidelijk hoe concreet opvolging is gegeven aan de voorgestelde verbeteracties uit dit memo.

Justid-medewerkers hebben in 2019 en 2023 het vraagstuk naar het bestuurlijk niveau geëscaleerd, maar de impasse wordt niet doorbroken en verdere bestuurlijke actie blijft uit.

Meerdere medewerkers van Justid hebben geprobeerd het vraagstuk te escaleren en het te bespreken op de directietafel van Justid. Drie escalaties benoemen wij in het bijzonder. Ten eerste blijkt uit mailcorrespondentie dat het vraagstuk in 2019 is geadresseerd bij 5.1.2e 5.1.2e Justid. Vanuit ons onderzoek volgt dat geen verdere opvolging is gebleken als gevolg van deze escalatie. Ten tweede escaleert 5.1.2e het

³¹ Eenzelfde constatering hebben wij in een eerder onderzoek bij KIV en Justid gedaan.

vraagstuk in 2023 naar het directieteam van Justid, met een verzoek voor nader feitenonderzoek. 5.1.2e 5.1.2e adviseert in te gaan op dit verzoek. Ingegeven door adviezen van Juridische Zaken en 5.1.2e schat het directieteam het risico voor Justid als nihil, maar formele besluitvorming op het verzoek blijft uit. De 5.1.2e escaleren het vraagstuk verder richting het bestuursdepartement. 5.1.2e 5.1.2e besluit eerst zelf een feitenonderzoek te willen verrichten en trekt de escalatie in. Er worden vervolgens twee nota's opgesteld voor 5.1.2e 5.1.2e waarin wordt geadviseerd het feitenonderzoek door een onafhankelijke commissie te laten uitvoeren. Uiteindelijk besluit 5.1.2e dat het directieteam het vraagstuk verder oppakt en in gesprek gaat met ketenpartners. Uit ons onderzoek volgt dat een onafhankelijk feitenonderzoek met juridische analyse niet heeft plaatsgevonden.

Bovenstaande samenvatting uit zich in meer detail in onderstaande weergave van de hiervoor genoemde escalaties:

- Sinds 1 januari 2019 valt de SKDB onder de reikwijdte van artikel 3 van de Wjsg, waarin een correctieplicht is vastgelegd. Dat was voorheen nog niet het geval. Uit ons onderzoek hebben wij geen indicaties dat de impact van deze wijziging op de systemen en werkwijzen van Justid (en specifiek: de Matching Autoriteit) is geanalyseerd.³¹ Daarom neemt een 5.1.2e op 21 mei 2019 mailcontact op met diens 5.1.2e 5.1.2e. Uit deze mailcorrespondentie signaleert de 5.1.2e 5.1.2e bovengenoemde wijziging, en signaleert de 5.1.2e dat Justid mogelijk

wet- en regelgeving overtreedt. De 5.1.2e
5.1.2e antwoordt dat deze zorg ertoe doet op 24 mei 2019. In de week erna is een overleg geweest tussen het Juridisch Cluster en de MA. Vervolgens updatet de 5.1.2e per mail 5.1.2e op 4 juni dat er een vragendocument wordt opgesteld en wordt besproken in een overleg tussen 5.1.2e

5.1.2e en het Juridisch Cluster. Wij hebben met ons onderzoek niet kunnen vaststellen hoe hier opvolging aan is gegeven.

- Op 20 december 2022 benoemt 5.1.2e 5.1.2e Justid de problematiek van onherroepelijke vonnissen in het kader van de bredere problematiek van gegevensdeling in de strafrechtketen tijdens diens bijdrage aan de parlementaire verkenning in de strafrechtketen. Dat is voor 5.1.2e de reden om deze problematiek nader te verkennen. Daarvoor kwam 5.1.2e in contact met 5.1.2e 5.1.2e Uit onze gesprekken volgt dat 5.1.2e in april en mei 2023 de problematiek van (geautomatiseerde) mutaties bij onherroepelijke vonnissen verder hebben verkend, onder andere door gesprekken te voeren met medewerkers van de Matching Autoriteit.
- Uit mailcorrespondentie blijkt dat 5.1.2e op 7 april 2023 verzoekt om deze problematiek te agenderen in het DT. De toenmalig 5.1.2e reageert dat het vraagstuk in de bestuurlijke lijn 5.1.2e moet worden afgehandeld en daarna in het DT terecht kan komen. Op 24 mei 2023 mailt 5.1.2e 5.1.2e met de vraag of handmatig of via een strak geautomatiseerd systeem wordt gewijzigd. 5.1.2e 5.1.2e antwoordt dat dit handmatig gebeurt en

voorstelt om de mailwisseling te sluiten. Ook geeft 5.1.2e

5.1.2e aan dat het langere antwoord buiten deze context valt en op een andere tafel ligt.

- Begin juni 2023 neemt 5.1.2e informeel contact op met de 5.1.2e JenV over de problematiek. Uit hun mailcorrespondentie volgt dat het "handiger is een verder onderzoek te doen", omdat het mogelijk tot nieuwe inzichten kan leiden.
- Op 15 juni 2023 adviseert 5.1.2e 5.1.2e Justid om een feitenonderzoek in te stellen naar de omgang met tenaamstellingen van veroordeelden bij onherroepelijke vonnissen in de SKDB en JDS. Daarbij wordt aangegeven dat er signalen zijn over de omgang met tenaamstellingen van veroordeelden in relatie tot mogelijke inbreuk van de onafhankelijkheid van de Rechtspraak.
- Op 26 juni 2023 deelt 5.1.2e annotaties bij de nota voor het feitenonderzoek met de leden van het directieteam. Het advies van 5.1.2e is om in te stemmen met het feitenonderzoek. Daarbij wordt aanvullend geadviseerd a) het feitenonderzoek van een spoedeisend karakter te voorzien, gelet op onbekende risico's voor de rechten en vrijheden van burgers, b) een tijdlijn op te stellen om een overzicht van reeds genomen acties in kaart te brengen en c) minimaal één jurist aan dit onderzoeksteam toe te voegen, gelet op de mogelijke staatsrechtelijke implicaties en de mogelijke onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens.
- Op 26 juni 2023 deelt 5.1.2e 5.1.2e per mail de nota met 5.1.2e Juridische Zaken en vraagt om een advies met handelingsperspectief en risicoafweging. Een juridisch pakt deze vraag op. Uit onze gesprekken en ontvangen maildocumentatie volgt dat

- op 27 en 28 juni 2023 telefonisch contact heeft plaatsgevonden tussen 5.1.2e Uit mailcorrespondentie blijkt dat aanvullend telefonisch contact heeft plaatsgevonden tussen 5.1.2e Juridische Zaken op 30 juni 2023.
- Op 28 juni 2023 heeft 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e voorzien van juridisch advies. Daaruit wordt aangegeven dat de zaak onderwerp van gesprek is met de opdrachtgever en dat wordt geadviseerd om het vraagstuk meer prioriteit te laten krijgen via de formele lijn. Er wordt ook aangegeven dat van een intern onderzoek alleen toegevoegde waarde zou hebben als bepaalde knelpunten onvoldoende inzichtelijk zouden zijn. Dat blijkt volgens het juridisch advies niet uit de nota.
 - Uit de ontvangen advisering blijkt dat er aanvullend vanuit 5.1.2e is geadviseerd. In dit advies wordt nader stilgestaan bij reeds eerder ondernomen acties, zoals de werkgroep artikel 3. Uit deze advisering blijkt dat de huidige werkwijze zou volstaan, dat er wettelijke kaders zijn voor deze procedures en aanvullende afspraken zijn gemaakt in het Protocol Identiteitsvaststelling Strafrechtketen. Daarbij wordt geadviseerd dat er geen aanleiding is voor nader onderzoek en wordt er gesteld dat "een onderzoek op dit moment [...] prematuur, onwenselijk en [...] twijfelachtig [is] o.b.v. hetgeen nu in de documenten wordt verwoord gelet op de onjuistheden daarin." Aanvullend wordt gesteld dat "een (ernstige) inbreuk op de rechten en vrijheden van betrokkenen gering of (nagenoeg) nihil [wordt] geacht".
 - Op 5 juli 2023 geeft 5.1.2e per mail aan 5.1.2e Ketenstrategie aan om de 5.1.2e

- 5.1.2e JenV te informeren over dit vraagstuk.
- De nota en de bovenstaande adviezen zijn besproken in de DT-vergadering van 11 juli 2023. Wij merken daarbij op dat uit de notulen volgt dat de opsteller van de nota, noch 5.1.2e bij deze bespreking aanwezig waren. Uit de notulen van de bespreking blijkt dat het risico voor Justid nihil is ingeschat, om drie redenen: 1) de knelpunten zijn onder de aandacht gebracht van de opdrachtgever, 2) mogelijke oplossingen zijn mede afhankelijk van ketenpartners en 3) er zijn wettelijke correctiemogelijkheden bij fouten. Uit de notulen blijkt geen besluitvorming over deze nota; uit onze gesprekken volgt dat er geen acties hebben plaatsgevonden. Uit onze gesprekken volgt dat de nota weinig inhoudelijk is besproken: ervaringen en sentimenten met de wijze van verkenning en agendering voerden de boventoon. Daarbij merken wij op dat uit de notulen alleen de annotatie van Juridische Zaken en 5.1.2e zijn besproken; uit de notulen volgt niet dat de annotatie van 5.1.2e is besproken.
 - 5.1.2e Justid deelt dit advies op 25 juli 2023 met 5.1.2e Daarop volgend hebben 5.1.2e een aanvullende risicoanalyse opgesteld op 14 augustus 2023. Hierin wordt een meer uitgebreide risicoanalyse gemaakt, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen a) risico's voor Justid, b) risico's voor burgers en ketenpartners en c) staatsrechtelijke risico's.
 - In september 2023 5.1.2e Justid. Uit latere mailcorrespondentie blijkt dat het dossier van tenaamstellingen met enkele zinnen aan toelichting is opgenomen als gevoelig dossier in de overdracht aan 5.1.2e 5.1.2e

- 5.1.2e mailt op 12 oktober 2023 naar 5.1.2e 5.1.2e KIV en 5.1.2e DEA over de problematiek van tenaamstellingen van veroordeelden in de SKDB en JDS. Het verzoek voor een externe expert voor een onafhankelijk onderzoek wordt neergelegd bij deze functionarissen. Dat zou verder worden besproken in een digitaal overleg op 17 oktober 2023. De plaatsvervangend SG van JenV en 5.1.2e Justid stonden in CC bij deze mail. 5.1.2e Justid mailt 5.1.2e DEA en 5.1.2e KIV met het voorstel om eerst zelf een feitenonderzoek te laten uitvoeren, waarmee de geplande afspraak komt te vervallen. Uit ons onderzoek volgen geen indicaties van een dergelijk feitenonderzoek. Uit ons onderzoek volgen geen indicaties van verdere opvolging van dit signaal door 5.1.2e KIV, 5.1.2e DEA of de plaatsvervangend SG van JenV.
- Op 25 oktober 2023 vraagt 5.1.2e om een handelingsperspectief op te stellen. Daartoe heeft 5.1.2e op 26 oktober 2023 een memo opgesteld, waarin het probleem wordt geformuleerd en de gevolgen ervan worden beschreven. Er wordt handelingsperspectief geboden om een onderzoekscommissie in te stellen. Op 30 oktober 2023 mailt 5.1.2e dat het memo nog onvoldoende handvatten biedt en vraagt 5.1.2e om een verbeterde versie. Op 6 november 2023 mailt 5.1.2e met de Nota nader handelingsperspectief. In deze nota wordt uitgebreid geadviseerd om een externe onderzoekscommissie in te stellen. 5.1.2e antwoordt op 10 november 2023 dat ze het vraagstuk ter toetsing bij 5.1.2e heeft neergelegd.

³² Brief van Justid aan DGRR/DSK/KIV "Correctie van personalia in de SKDB" (d.d. 8 januari 2024, kenmerk 5156907)

- Uit onze gesprekken volgt dat daarna nog een gesprek heeft plaatsgevonden tussen de 5.1.2e 5.1.2e waaruit volgde dat het directieteam het dossier verder op zou pakken door in gesprek te gaan met ketenpartners.

Vanaf eind 2023 ontstaat hernieuwde aandacht voor het handelingskader; het fundamentele vraagstuk krijgt later hernieuwde aandacht, voornamelijk ingegeven door de Algemene Rekenkamer.

- 5.1.2e Justid verstuurt op 10 januari 2024 per mail een brief naar 5.1.2e KIV. Deze brief is ondertekend door 5.1.2e 5.1.2e Justid. Daarin vraagt 5.1.2e 5.1.2e van Justid 5.1.2e een handelingskader op te stellen. Daarbij wordt vermeld: "Hoewel er in eerdere overleg tussen DGRR KIV en Justid al redelijke consensus bestond over een zienswijze omtrent dit onderwerp, is er tot op heden nog geen definitief standpunt bepaald op de interpretatie van art. 3 Wjsg in de context van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen. [...] In de gesprekken die we tot nu toe gezamenlijk hebben gevoerd is al wel als standpunt naar voren gekomen dat het noodzakelijk is om te komen tot die heldere afspraken of beleidslijn. Tot op heden zijn we gedurende meerdere jaren in gesprek maar heeft dit nog niet tot een definitieve uitspraak of beleidslijn geleid. Gelet op onze uitvoeringsverantwoordelijkheid kan deze situatie niet voortduren."³²

- 5.1.2e KIV mailt op 12 januari 2024 dat de brief onvoldoende handvatten geeft en geen feitenonderzoek behelst, zoals eerder toegezegd. Om te voorzien in die informatiebehoefte stelt KIV richtinggevende vragen op. 5.1.2e reageert dezelfde dag de vragen te verwelkomen en aangeeft het vraagstuk niet los te laten. Ook geeft 5.1.2e 5.1.2e aan dat het probleem bekend is bij ketenpartners, "al hangt het er van af wie je spreekt". Op 1 maart 2024 stuurt 5.1.2e KIV de richtinggevende vragen in briefvorm naar 5.1.2e 5.1.2e per mail. Op 8 maart 2024 vraagt Justid om uitstel voor de beantwoording van de vragen. Op 3 mei 2024 is er mailwisseling tussen KIV en Justid over de beantwoording van de vragen. Op 13 mei 2025 stuurt 5.1.2e een reactie op de brief van KIV, waarbij vanuit verschillende afdelingen wordt gereageerd op vragen.
- Uit onze gesprekken volgt dat deze informatie voor KIV onvoldoende handvatten bood voor het opstellen van een handelingskader. Mede daarom is KIV gestart met het organiseren van ronde tafels over de artikel 3-problematiek, met vertegenwoordigers van Justid, OM, Hoge Raad, CJIB en Raad voor de Rechtspraak. Deze vonden plaats op 21 juni 2024 en 29 november 2024.
- Uit onze gesprekken en de documentatie volgt dat 5.1.2e 5.1.2e KIV op 5 februari 2025 een eerste conceptversie van het handelingskader met Justid heeft gedeeld, maar dat dit kader onvoldoende aansloot op wat Justid in de praktijk nodig heeft bij foutieve tenaamstellingen bij onherroepelijke vonnissen.

Uit onze gesprekken bleek dat het besef van onvoldoende juridische grondslag voor deze correcties duidelijk werd na een gesprek met 5.1.2e. Uit onze gesprekken volgt dat 5.1.2e van KIV zich in het voorjaar van 2025 heeft verdiept in deze problematiek en heeft besproken met JenV-juristen en in een rondetafelgesprek. Dat is verdere input geweest voor een nieuwe versie van het handelings- en toetsingskader, dat op 2 april 2025 met Justid is gedeeld.

- Terwijl bovengenoemd informatieverzoek en de organisatie van rondetafelgesprekken speelden, startte ook de Algemene Rekenkamer met haar verkenning in het kader van het verantwoordingsonderzoek. De Algemene Rekenkamer startte formeel haar verkenning met een tweedaags werkbezoek op 2 mei 2024. Uit enkele gesprekken volgt dat er al eerder informeel contact was tussen Justid en de Algemene Rekenkamer, maar dit hebben wij niet kunnen vaststellen. De aankondiging voor verder onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer op 4 september 2024 kenbaar gemaakt, onder andere bij 5.1.2e Justid. De Algemene Rekenkamer heeft in januari 2025 ook gesproken met de staatssecretaris Rechtsbescherming. Uit vele van onze gesprekken volgt dat de ernst en omvang van de problematiek bij velen pas doordrong als gevolg van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.
- In juni 2025 is besloten tot een programmatische verbeteraanpak met een programmadirecteur vanuit JenV. Deze verbeteraanpak valt buiten de tijdsafbakening van ons onderzoek.

Bijlage 2: Ontvangen documentatie

In aanvulling op de beschrijving van de uitgevoerde onderzoekswerkzaamheden (zie §6.1), geven wij onderstaand een overzicht van de brondocumentatie die wij hebben ontvangen en hebben geanalyseerd in ons documentenonderzoek (zie §6.1.1) ten behoeve van de reconstructie en analyse. De documenten staan op alfabetische volgorde.

1. Mail afkomstig van WBOM in aanvulling op eerdere mail betreffende "Vonnissen op verkeerde naam (aanvulling)" (d.d. 11 juli 2017)
2. Mailcorrespondentie aangaande overleggen herziening en omhangen (d.d. 3 april 2019)
3. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande een opgestelde tijdslijn (d.d. 18 december 2024)
4. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande juridisch advies bij nota oproep feitenonderzoek (d.d. 26 juni en 28 juni 2023)
5. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande nota nader handelingsperspectief (d.d. 6 november 2023)
6. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande uitspraak Hoge Raad (d.d. 13 juli 2017) en correspondentie Justid-KIV (d.d. 14 en 21 juli 2017).
7. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande voorbeelden gevraagd onderscheidend vermogen voor verbetering prestaties strafrechtketen (d.d. 11 augustus 2023)
8. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande vragen over ingezonden nota oproep feitenonderzoek (d.d. 17 juli 2023)
9. Agenda's van tactische overleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer d.d. 2 oktober 2019, 30 april 2020, 1 oktober 2020 en 12 november 2020
10. Annotatie aan pSG "Correctie van personalia in de SKDB – artikel 3 WJSG"
11. Beantwoording informatieverzoek KIV – Bijlage 1 "Context vanuit de afdeling Persoonsinformatie / Matching Autoriteit" – bijlage bij brief met kenmerk GPD13052024
12. Beantwoording informatieverzoek KIV – Bijlage 2 "Inbreng afdelingen Juridische Zaken en Privacy naar aanleiding van de door DGRR/KIV gestelde vragen in het kader van 'Correctie van personalia in de SKDB' (brief van 14 maart 2024)" – bijlage bij brief met kenmerk GPD13052024
13. Beantwoording informatieverzoek KIV – Bijlage 3 "Beantwoording vragen" – bijlage bij brief met kenmerk GPD13052024
14. Bijlage II – Kernproblematiek tenaamstelling veroordeelden (d.d. augustus 2023)
15. Bijlage Toelichting Strafproces (verkorte weergave) – bijlage bij Nota aan 5.1.2e
16. Brief van Justid aan DGRR/DSK/KIV "Correctie van personalia in de SKDB" (d.d. 13 mei 2024, kenmerk GPD13052024)
17. Brief van Justid aan DGRR/DSK/KIV "Correctie van personalia in de SKDB" (d.d. 8 januari 2024, kenmerk 5156907)

18. Brief van Justid aan KIV "Reactie op brief "Correctie van personalia in de SKDB"" (d.d. 8 maart 2024 kenmerk GPD 08032024)
19. Conclusie AG bij Parket bij de Hoge Raad ECLI:NL:PHR:2021:638.
20. Conclusie AG bij Parket bij de Hoge Raad ECLI:NL:PHR:2024:925.
21. Convenant Ministerie van Justitie en Veiligheid, Justitiële Informatiedienst, Opdrachtgevers (versie 1.0 definitief, d.d. 17 mei 2021)
22. Document "Analyse 2.3 31032017 (correctie leidende administratieve identiteit tbv onderzoek)" (d.d. 31 maart 2017)
23. Document "Beantwoording vragen DGRR" (concept) met reactie vanuit KIV (d.d. 3 mei 2024)
24. Document "Ketendomeinarchitectuur Identiteitsbehandeling in de strafrechtketen" (versie 0.8, definitief concept, d.d. 5 juni 2025)
25. Document "Opzet overleg opdrachtgever DGRR – opdrachtnemer Justid" (concept, d.d. 25 juni 2019)
26. Document "Risicoanalyse: Tenaamstelling veroordeelden: uiteenzetting kernproblematiek Justid" (d.d. 14 augustus 2023)
27. Document "Tekortkomingen keten-IV t.o.v. wetgeving – overzicht van aspecten versie 4 april 2016"
28. Document "Voorbeeld" – bijlage bij Nota aan 5.1.2e
5.1.2e
29. Inspectie Justitie en Veiligheid – "Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen" (d.d. 7 juli 2015)
30. Intern verslag Justid – "Doos van Pandora. Corrigeren in de strafrechtketen: een verkenning" (2015)
31. Interne "Tijdslijn Artikel 3 problematiek" (v0.3, d.d. mei 2025)
32. Jaarrapportages van de Matching Autoriteit over de jaren: 2010-2013, 2014, 2015 (incl. bijlage), 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023
33. Justitiële Informatiedienst - Overeenkomst van opdracht Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving en de Justitiële Informatiedienst (versie 1.0, d.d. 18 april 2019).
34. Knelpunten in de Informatievoorziening in de Strafrechtketen (presentatie, 22 december 2016)
35. Mail afkomstig van WBOM betreffende "Vonnissen op verkeerde naam" (d.d. 10 juli 2017)
36. Mail afkomstig van WBOM in aanvulling op eerdere mail betreffende "Vonnissen op verkeerde naam (aanvulling)" (d.d. 11 juli 2017)
37. Mailcorrespondentie aangaande overleggen herziening en omhangen (d.d. 3 april 2019)
38. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande bespreking dossier tenaamstellingen in MT Ketenstrategie (d.d. 7 juli 2023)
39. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande een opgestelde tijdslijn (d.d. 18 december 2024)
40. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande juridisch advies bij nota oproep feitenonderzoek (d.d. 26 juni en 28 juni 2023)
41. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande nota nader handelingsperspectief (d.d. 6 november 2023)
42. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande uitspraak Hoge Raad (d.d. 13 juli 2017) en correspondentie Justid-KIV (d.d. 14 en 21 juli 2017).
43. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande voorbeelden gevraagd onderscheidend vermogen voor verbetering prestaties strafrechtketen (d.d. 11 augustus 2023)

44. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande vragen over ingezonden nota oproep feitenonderzoek (d.d. 17 juli 2023)
45. Mailcorrespondentie intern Justid betreffende "Annotatie – Oproep nader feitenonderzoek naar de omgang van tenaamstellingen van veroordeelden in de SKDB en JDS" (d.d. 26 juni 2023)
46. Mailcorrespondentie intern Justid betreffende "bijdrage antwoord kamervraag nav parlementaire verkenning" (d.d. 12 en 15 november 2023)
47. Mailcorrespondentie intern Justid betreffende "Overleg KIV-Justid casus OGO" (d.d. 2 en 6 september 2019)
48. Mailcorrespondentie intern Justid betreffende "Procesverloop nota feitenonderzoek met bijlage" (d.d. 1 juli 2023)
49. Mailcorrespondentie intern Justid betreffende stukken "PBG" (d.d. 3 juli 2008)
50. Mailcorrespondentie Justid intern aangaande vraagstuk tenaamstellingen in overdrachtdossier 5.1.2e (d.d. 20 oktober 2022)
51. Mailcorrespondentie Justid intern betreffende "Handelingsperspectieven – Dossier tenaamstelling veroordeelden" (d.d. 26, 30, 31 oktober 2023, 6 en 10 november 2023)
52. Mailcorrespondentie Justid intern betreffende agenderen problematiek tenaamstelling bij directieteam (d.d. 7 april 2023)
53. Mailcorrespondentie Justid intern betreffende handmatig en geautomatiseerd muteren (d.d. 24 mei 2023)
54. Mailcorrespondentie Justid intern en Justid-KIV betreffende "art. 3" (d.d. 10 oktober 2022)
55. Mailcorrespondentie Justid-bestuursdepartement betreffende dossier tenaamstelling veroordeelden (d.d. 12 oktober 2023)
56. Mailcorrespondentie Justid-Hof van Amsterdam betreffende "Koppeling SKDB-NIAS" (d.d. 18 maart 2021 en 23 april 2021)
57. Mailcorrespondentie Justid-KIV aangaande een uitspraak van de Hoge Raad (d.d. 22 juli 2021 en 4 augustus 2021) en intern Justid (d.d. 23 oktober 2024).
58. Mailcorrespondentie Justid-KIV aangaande rapport "Verkeerde naam aan strafzaak" (d.d. 18 juni, 31 juli, 31 augustus en 4 september 2018)
59. Mailcorrespondentie Justid-KIV aangaande WBOM-advies en problematiek tenaamstellingen (d.d. 9, 11, 12 en 17 mei 2022).
60. Mailcorrespondentie Justid-KIV betreffende "afbakening" aangaande de problematiek van tenaamstellingen (d.d. 21 juni 2022)
61. Mailcorrespondentie Justid-KIV betreffende "Tenaamstelling vonnis" (d.d. 17 en 18 oktober 2016)
62. Mailcorrespondentie Justid-KIV betreffende "to prio or not to prio" (d.d. 30 en 31 augustus 2022)
63. Mailcorrespondentie Justid-KIV betreffende "Tussentijdse informele reactie vragen onjuiste tenaamstelling" (d.d. 3 mei 2024)
64. Mailcorrespondentie Justid-KIV over beantwoording vragen DGRR (d.d. 13 mei 2024) en intern KIV (d.d. 14 mei 2025)
65. Mailcorrespondentie Justid-KIV over reactie op brief 1 maart (d.d. 8 maart 2024) en intern KIV (d.d. 8 en 11 maart 2024)

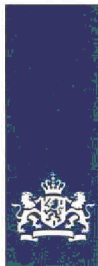
66. Mailcorrespondentie Justid-KIV over verzonden brief (d.d. 10 en 12 januari 2024) en intern KIV (d.d. 15 januari 2024)
67. Mailcorrespondentie Justid-OM (d.d. 24 en 31 januari 2018)
68. Mailcorrespondentie Justid-Tweede Kamer betreffende deelname parlementaire verkenning naar de strafrechtketen (d.d. 20 december 2022)
69. Mailcorrespondentie Justid- 5.1.2e 5.1.2e betreffende "Voorbeeld naamsverwisseling" (d.d. 6, 8 en 12 juni 2023)
70. Mailcorrespondentie KIV naar ketenpartners aangaande "eerste conceptversie toetsings- en handelingskader" (d.d. 9-7-2025)
71. Mailcorrespondentie KIV-Justid aangaande "high level review concepten art.3-problematiek" (d.d. 5-2-2025)
72. Mailcorrespondentie KIV-Justid aangaande "uitleg art 3 wjsg" (d.d. 2-4-2025)
73. Mailcorrespondentie KIV-Justid betreffende "Vraagarticulatie: gebruikersovereenkomst tussen OM en DGRR (in verlengde OvO Justid-DGRR)" (d.d. 23 september 2019)
74. Mailcorrespondentie vanuit KIV betreffende "gesprek 31 maart a.s." aangaande het corrigeren van fouten in identiteitsgegevens van verdachten en veroordeelden (d.d. 1 maart 2022)
75. Mailcorrespondentie intern Justid aangaande "art. 3 Wjsg" (d.d. 21 mei, 24 mei en 4 juni 2019)
76. Mailwisseling Justid intern betreffende ontvangen adviezen inzake het feitenonderzoek naar de omgang van tenaamstellingen van veroordeelden (d.d. 25 juli 2023)
77. Memo "herstel van foute identiteiten binnen de strafrechtketen" (d.d. 13 november 2012)
78. Memo aan collega's KIV "strategisch beheer keteninformatievoorziening: "zwarte lijst"" (d.d. 4 maart 2014)
79. Memo aan de dirVB "Project Mandate Tekortkomingen informatiestromen" (d.d. 6 januari 2016)
80. Memo aan DGRR/KIV betreffende "Zienswijze m.b.t. artikel 3 Wjsg (LAI)" (concept, d.d. 18 januari 2022)
81. Memo aan het opdrachtgeversoverleg Justitiële Informatiedienst – DGRR "Casus Identiteitsfraude" (d.d. 3 april 2019)
82. Memo aan hKIV "naar een proces voor het versterken van het herstel van foute gegevens: eerste aanzet" (d.d. 8 juli 2022)
83. Memo aan KIV-juristen en heel KIV betreffende "Corrigeren van fouten in data over justitiabelen" (d.d. 26 augustus 2022).
84. Memo aan programmabestuur samenwerking Justid, parket CVOM, CJIB "Mutatie persoonsgegevens vonnissen" (d.d. 19 mei 2017)
85. Memo Justid "Handelingsperspectieven dossier 'tenaamstelling veroordeelden'" (d.d. 26 oktober 2023)
86. Memo t.b.v. OGO "ID Fraude – Juridisch Cluster / Expertgroep privacy Justitiële Informatiedienst" (d.d. 9 april 2019)
87. Ministerie van Justitie – nota aan de Minister "Incidenten vaststellen identiteiten verdachte/veroordeelde eind 2009" (d.d. 6 januari 2010, kenmerk DDS 5636492).
88. Nota aan 5.1.2e Justid "Nota Nader handelingsperspectief – Dossier Tenaamstelling veroordeelden" (d.d. 6 november 2023)
89. Nota aan 5.1.2e Justid "Oproep nader feitenonderzoek naar de omgang van tenaamstellingen

- van veroordeelden in de SKDB en JDS" (d.d. 15 juni 2023)
90. Notulen overleg directieteam Justid d.d. 11 juli 2023
 91. Notulen overleg directieteam Justid d.d. 26 juni 2023
 92. Presentatie "Tekortkomingen keten-IV uit oogpunt van wetgeving. Aanzet tot inventarisatie" (d.d. 24 mei 2016)
 93. Programmaplan 2023 Modernisering Identiteitsvaststelling (definitief v1.0, d.d. 4 juli 2023)
 94. Programmaplan 2024-2026 Modernisering Identiteitsbehandeling en Vindbaarheid (v2.2, d.d. 5 februari 2025)
 95. Rapport "Tenuitvoerlegging op andere naam dan uitspraak vermeld" (d.d. 1 juni 2018)
 96. Rapportage Knelpunten en breukvlakken in de strafrechtketen (definitieve versie, januari 2018)
 97. Rapportage Onderzoek knelpunten in de strafrechtketen (definitieve versie, januari 2018)
 98. Ronde Tafel Artikel 3-problematiek (presentatie, d.d. 21 juni 2024)
 99. TopDesk melding 2017 08 2943 "Executie en Correctie"
 100. TopDesk melding 2019 11 4369 "Mogelijke inconsistenties"
 101. Uitspraak Hoge Raad ECLI:NL:HR:2010:BN0333.
 102. Uitspraak Raad van State ECLI:NL:RVS:2024:2906.
 103. Uitspraak Rechtbank van Amsterdam ECLI:NL:RBAMS:2025:1804.
 104. Verslag "DGO Justid" (d.d. 30 maart 2017)
 105. Verslag "Extra driehoeksoverleg TIV 2024" (d.d. 15 januari 2024)
 106. Verslag "Overdrachtsgesprek Justid" (d.d. 4 mei 2017)
 107. Verslag "Strategische sessie informatiebeveiliging Justid" (d.d. 28 november 2024)
 108. Verslag bestuurlijk overleg "Stand van de Uitvoering 2022" (d.d. 16 mei 2024)
 109. Verslag Jaarplangesprekken Justid over 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 en 2025.
 110. Verslag overleg "Programmabestuur CJIB-CVOM-Justid" d.d. 2 juni 2017 (concept)
 111. Verslag van een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer (29 279, nr. 789, d.d. 11 mei 2023, vastgesteld d.d. 1 juni 2023).
 112. Verslagen "Overleg Verkeerde namen in strafzaken" d.d. 13 september 2019, 16 december 2019 en 26 februari 2020.
 113. Verslagen bestuurlijke overleggen: T1-T3 2017, T1-T3 2018, T1-T3 2019, T1-T3 2020, T1-T2 2021, T1-T3 2022, T1-T3 2023, T1-T2 2024
 114. Verslagen van het overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer van overleggen op 17 december 2018, 21 februari 2019, 15 april 2019, 20 juni 2019, 31 oktober 2019, 3 februari 2020, 14 mei 2020, 13 juli 2020, 16 november 2020 11 februari 2021, 3 juni 2021, 30 augustus 2021, 1 oktober 2021, 18 november 2021, 15 maart 2022, 12 mei 2022, 11 juli 2022, 15 september 2022, 25 oktober 2022, 7 november 2022, 22 december 2022, 19 januari 2023, 16 februari 2023, 13 april 2023, 25 mei 2023, 28 september 2023, 15 januari 2024, 5 februari 2025, 22 februari 2024, 4 december 2023, 10 juli 2024, 29 oktober 2024, 3 februari 2025
 115. Verslagen van tactische overleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer: 22 januari 2020, 5 maart 2020, 30 april 2020, 11 juni 2020
 116. Visie en Ambitie van het programma Identiteitsbehandeling verdachten en veroordeelden

- “Kwetsbaarheden wegnemen. Betrouwbaarheid
vergroten” (d.d. 1 oktober 2024)
117. Visualisatie Informatiestromen Strafrechtsketen
(presentatie, concept, d.d. 19 december 2016)
118. Voortgangsrapportages PMID: februari 2023, maart
2023, mei 2023, juni 2023, juli 2023, 28 september t.b.v.
SG (concept), 27 november t.b.v. SG, 6 februari 2024, 22
april 2024, 17 juni 2024, september 2024, november
2024
119. Voortgangsrapportages PMIV: 4 juni 2024, januari
2025, 17 april 2025

Bijlage 3: Managementreactie

Op de volgende pagina's hebben wij de managementreactie vanuit de opdrachtgever opgenomen.



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

5.1.2e

Cluster secretaris-generaal

Directie Eigenaarsadvisering

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie

5.1.2e

Datum 27 november 2025
Betreft Managementreactie onderzoeksrapport 'Opvolging van signalen, meldingen en escalaties bij aanpassingen van registraties van tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen'

Geachte 5.1.2e

Op vrijdag 21 november jl. hebben wij uw onderzoeksrapport 'Opvolging van signalen, meldingen en escalaties bij aanpassingen van registraties van tenaamstellingen in onherroepelijke vonnissen' ontvangen. In vervolg op het Justitie en Veiligheid verantwoordingsrapport van de Algemene Rekenkamer over 2024 heeft u nader onderzocht waarom de problematiek rondom tenaamstellingen bij onherroepelijke vonnissen zolang onopgelost is gebleven.

Wij zijn de ADR erkentelijk voor het uitgevoerde onderzoek. U constateert dat fundamentele versterkingen vereist zijn om tijdiger signalen op te pakken en toe te werken naar een samenwerking tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer met prioritering voor publieke waarden en maatschappelijke opgaven. Alvorens wij ingaan op uw verschillende aanbevelingen, hechten wij er aan om in algemene zin op uw rapport en bevindingen te reflecteren. We herkennen het beeld dat uw reconstructie schetst. Voor ons is de essentie van het rapport dat onvoldoende opvolging is gegeven aan de eerdere signalen ten aanzien van foutieve tenaamstellingen vanwege gebrek aan onderlinge samenwerking, in het bijzonder tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarnaast betreuren we de gevolgen die deze situatie voor de burgers en de medewerkers van Justid heeft gehad zeer. Specifiek voor die laatste groep zijn we onder de noemer van goed werkgeverschap direct na het Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer gestart met de nazorg voor deze medewerkers.

Mede naar aanleiding van het eerdere onderzoek van de Algemene Rekenkamer¹, en overige onderzoeken zoals van de Adviescollege ICT-toetsing ICT², zijn verschillende stappen gezet om de onderlinge samenwerking te verbeteren. De door u gepresenteerde bevindingen in het kader van dit onderzoek onderstrepen de noodzaak om hier verder op te investeren. Zowel de bevindingen als aanbevelingen omarmen we. Het handelingsperspectief dat u voorstelt, nemen wij dan ook graag als volgt ter hand.

1. Vier zaken vereisen directe aandacht op bestuurlijk niveau.

¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2024-2025, 29 279, nr. 972, Kamerstukken Tweede Kamer, 2025-2026, 29 279, nr. 1001.

² <https://www.adviescollegeicttoetsing.nl/documenten/2024/01/22/bit-advies-beheer-en-onderhoud-justitie-informatiedienst-justid>

Datum
27 november 2025

Onze referentie
5.1.2e

Wij erkennen dat de door u genoemde zaken onmiddellijke aandacht vereisen en de opvolging op uw aanbevelingen is reeds in gang gezet. De problematiek van correcties en mutaties (inclusief geautomatiseerde wijzigingen) zijn onderdeel van het huidige Plan van Aanpak.³ Dit geldt ook voor uw aanbevelingen die betrekking hebben op de juridisch-rechtsstatelijke grondslag van het te ontwikkelen Toetsings- en handelingskader en het herstel voor burgers en maatschappij. Voor de werking van het Toetsings- en handelingskader worden werkprocessen en procedures die betrekking hebben op correcties en mutaties aangepast. De verbinding met het Basisregister Persoonsgegevens en de Basis Voorziening Vreemdelingen wordt ook in het Verbeteronderzoek Identiteitsvaststelling meegenomen. Bij de aanpak van de door Justid geconstateerde casussen aan de hand van het Toetsings- en handelingskader, wordt voorrang gegeven aan zaken waarin mogelijk onschuldige burgers nadelige gevolgen kunnen hebben ondervonden of waarschijnlijke daders ongestraft zijn gebleven. Bezien wordt of aanvullende procedures bij de rechter kunnen worden gecreëerd voor de gevallen waarin definitief herstel afhankelijk is van een corrigerende rechterlijke uitspraak. Het huidige plan van aanpak legt daarmee het fundament waarop verdere verbeterstappen worden geënt. De voortgang van het Plan van Aanpak is continu onderdeel van de agenda van de bestuurlijke driehoek.

Wij onderschrijven tevens de zorg voor een veilige werkomgeving. Met betrokken medewerkers hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden over de dilemma's die zij hebben ervaren. Tijdens een bijeenkomst met de betrokken medewerkers van Justid is hier nadrukkelijk bij stil gestaan door 5.1.2e Justid, plaatsvervangend secretaris-generaal en 5.1.2e Strafrechtken. Ook hebben wij nadrukkelijk aandacht voor het gebrek aan veiligheid dat medewerkers, die met genoemde dilemma's werden geconfronteerd, hebben ervaren. Om deze medewerkers hun gevoel van veiligheid op de werkvloer terug te geven, worden bestaande structuren en procedures benut, inclusief de inzet van vertrouwenspersonen en de Centrale Coördinator Integriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

2. Een fundamentele versterking in het ambtelijk vakmanschap van de ambtenaren bij Justid en DGRR/KIV is noodzakelijk.

Een belangrijke constatering vinden wij de noodzaak voor de versterking van het ambtelijk vakmanschap bij Justid en DGRR/KIV. Voor Justid geldt dat deze constatering aansluit bij de stappen die binnen Justid worden gezet als onderdeel van de interne Meerjarenstrategie van Justid. Het doorontwikkelen van mens en organisatie vormt hierin een belangrijk strategisch doel met als inzet de groei naar een volgende fase van professionalisering, resulterend in een veerkrachtige, flexibele en wendbare organisatie. Concreet betekent dit dat Justid intussen is gestart met het investeren in kennismanagement en het vergroten van de politiek-bestuurlijke en juridische kennis van betrokken medewerkers.

Specifiek voor DGRR/KIV betekent dit dat we verder investeren in politiek-bestuurlijke sensitiviteit en het doorbreken van de blootgelegde niet helpende patronen die u in uw rapport identificeert. Het gaat dan bijvoorbeeld om beelden over rollen tussen opdrachtnemer en opdrachtgever en te positieve verwachtingen

³ Kamerstukken Tweede Kamer, 2024-2025, 29 279, nr. 972.

van verbetertrajecten- of programma's, waardoor zaken niet adequaat en op het juiste niveau worden opgelost. Er is al meer aandacht voor het explicieter maken van de maatschappelijk belangen en de gevolgen voor de uitvoering. Daarop wordt de komende tijd verder geïnvesteerd. Er is reeds versterking - ook in personele zin - aangebracht in meer beleidsmatige en juridische expertise, ook op het gebied van rechtsstatelijkheid. Dit is een ontwikkeltraject waarbij we dieper reflecteren rondom de vraag of "we het goede doen" en vooral de relatie tussen beleid en uitvoering op een andere manier verder vormgeven.

3. De samenwerking in de bestuurlijke driehoek vereist een solide basis om op door te ontwikkelen.

Uw bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de onderlinge samenwerking en de samenwerking binnen de bestuurlijke driehoek onderschrijven wij. Meer dan voorheen moeten wij werken aan meer onderling vertrouwen, transparantie en gelijkwaardigheid in de relaties en verhoudingen tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Daar hebben we het afgelopen jaar al meerdere stappen in gezet door in gesprek te gaan over onze onderlinge dynamiek en de onderwerpen die wij in onze driehoek agenderen. Daarnaast willen wij in de driehoek meer oog hebben voor de uitdagingen waar Justid als uitvoeringsorganisatie tegenaan loopt als gevolg van onduidelijke kaders of (onvoorziene) tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving, zodat deze ook tijdig kunnen worden geadresseerd. Op deze manier moeten in de toekomst vergelijkbare situaties eerder, meer voortvarend en met meer oog voor de menselijke maat worden aangepakt.

4. De noodzakelijke ontwikkeling naar een betrouwbare uitvoeringsorganisatie vraagt van Justid een professionaliseringsslag.

De tenaamstelling van vonnissen is zoals de Algemene Rekenkamer heeft aangegeven een ketenvraagstuk wat zich met name heeft gemanifesteerd bij de Matching Autoriteit van Justid. Uw aanbevelingen met betrekking tot de door u aangegeven onderdelen sluiten aan bij de nieuwe Meerjarenstrategie van Justid. Specifiek gaat het hier om de doorontwikkeling van Justid, van Mens en Organisatie naar een volgende fase van professionalisering. Ter ondersteuning daarvan zullen wij gezamenlijk in de driehoek de focus leggen op vraagstukken die hiermee direct verband houden, zoals de verbetering van de governance en procesoptimalisatie, om zo de randvoorwaarden te creëren waarbinnen Justid zich als uitvoeringspartner verder kan ontwikkelen.

Zoals wij hierboven hebben benadrukt, nemen wij de bevindingen uit uw rapport uiterst serieus. Wij zullen ervoor zorgdragen dat de aanbevelingen in de diverse organisatieonderdelen adequaat worden opgevolgd en zullen elkaar daar blijvend op aanspreken. Bij de aanbieding van uw rapport aan de Tweede Kamer zullen wij verder ingaan op de individuele aanbevelingen in een beleidsreactie.

5.1.2e

Emine Özyenici
Plaatsvervangend Secretaris-Generaal