

Van preventie naar risicoacceptatie en herstel voor slachtoffers in Nederlands beleid tegen identiteitsfraude. Een beschouwing naar aanleiding van de zaak-Romet

van der Meulen, N.S.; Koops, E.J.

Published in:
Nederlands Juristenblad

Document version:
Peer reviewed version

Publication date:
2012

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
van der Meulen, N. S., & Koops, E. J. (2012). Van preventie naar risicoacceptatie en herstel voor slachtoffers in Nederlands beleid tegen identiteitsfraude. Een beschouwing naar aanleiding van de zaak-Romet. *Nederlands Juristenblad*, 87(25), 1709-1712.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Van preventie naar risicoacceptatie en herstel voor slachtoffers in het Nederlandse beleid tegen identiteitsfraude

Een beschouwing naar aanleiding van de zaak-Romet

Nicole van der Meulen & Bert-Jaap Koops¹

Enkele jaren geleden sprong de Nationale Ombudsman op de bres voor een slachtoffer van identiteitsfraude. Recent speelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een soortgelijke rol in de zaak-Romet. Hierin werd Nederland veroordeeld wegens schending van art. 8 EVRM door de nalatige omgang met rijbewijsregistraties, waardoor de identiteitsfraude een disproportionele inbreuk op Romet's privacy kon maken. Naarmate de verhalen van en over slachtoffers van identiteitsfraude zich opstapelen, neemt het inzicht in de ingrijpende gevolgen voor slachtoffers toe. Dat roept vragen op. Hoe kan dit gebeuren in Nederland? Maar belangrijker nog, waarom hebben slachtoffers onvoldoende mogelijkheden om hun situatie te (laten) herstellen om langdurig leed te beperken? Op basis van een analyse van de zaak-Romet en het oordeel van het EHRM beogen wij deze vragen te beantwoorden. Daarnaast zullen wij vergelijkingen trekken met soortgelijke zaken van identiteitsfraude. Deze analyse leidt tot een pleidooi voor een grotere focus in het Nederlandse beleid op het herstellen van fouten in overheidsregistraties en het beperken van de gevolgen van identiteitsfraude voor slachtoffers.

Romet t. Nederland

Het achtergrondverhaal van Steven Benito Romet begint zoals vele andere verhalen over slachtoffers van identiteitsfraude. In september 1995 werd zijn rijbewijs gestolen. Daarvoor deed hij op 3 november 1995 aangifte bij de politie. Meer dan een jaar later vroeg Romet een nieuw rijbewijs aan en pas op dat moment kwam het oude (gestolen) rijbewijs te vervallen. Tussen het moment van de aangifte en de uitreiking van zijn nieuwe rijbewijs werden er 1.737 (!) auto's op Romet's naam geregistreerd, vermoedelijk op vertoon van het gestolen rijbewijs. Doordat de registraties op zijn naam stonden, ontving Romet aanslagen voor motorrijtuigenbelasting en houderschapsbelasting. Hij kreeg boetes voor overtredingen begaan met de op zijn naam geregistreerde auto's, die hij weigerde te betalen, waarna hij werd gegijzeld totdat hij uiteindelijk overging tot betaling. Hij werd eveneens aansprakelijk gehouden door het Waarborgfonds Motorverkeer voor schade veroorzaakt door onverzekerde auto's op zijn naam. De overheid trok zijn uitkering in omdat Romet met zijn hoeveelheid auto's voldoende financiële middelen zou moeten hebben om voor zichzelf te zorgen.

In 2004 verzocht Romet de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) om alle registraties (behalve die van zijn eigen auto) met terugwerkende kracht ongedaan te maken. De Rijksdienst schrapte de 240 nog op Romets naam staande registraties, maar niet met terugwerkende kracht, omdat dat schadelijk zou zijn voor de betrouwbaarheid van het registratiesysteem. Hiertegen

¹ Dr. Nicole van der Meulen is als Universitair Docent verbonden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid bij de afdeling Transnational Legal Studies van de Vrije Universiteit Amsterdam. Prof.dr. Bert-Jaap Koops is hoogleraar regulering van technologie bij TILT, Universiteit van Tilburg.

maakte Romet bezwaar, dat werd afgewezen door de dienst en vervolgens ook in beroep bij de Rechtbank Rotterdam en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De ABRvS accepteerde het beleid van de RDW om niet met terugwerkende kracht registraties ongedaan te maken. ‘De zuiverheid van het kentekenregister en de rechtszekerheid van de tenaamstelling van voertuigen rechtvaardigen, zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, een dergelijk beleid.’ Tevens was de RDW niet gehouden om spontaan de registratie op te schonen zonder correctieverzoek van de betrokkene, waarbij ‘niet [valt] in te zien dat het aanvragen van een nieuw rijbewijs niet als de vorm waarin zulk een verzoek dient te worden gegoten zou mogen worden vereist.’² De uitspraak liet echter de ‘verplichting van de Dienst Wegverkeer tot ambtshalve ongeldigverklaring van op basis van identiteitsfraude afgegeven kentekenbewijzen en het daaraan in artikel 40, eerste lid, aanhef en sub h, Kentekenreglement verbonden rechtsgevolg van verval van tenaamstelling’ ten onrechte buiten beschouwing.³ Dit toont aan dat de wetgeving voorzag in een mogelijkheid om slachtoffers van identiteitsfraude te helpen maar dat daar door zowel de RDW als de bestuursrechter geen beroep op is gedaan, met als gevolg dat het slachtoffer de situatie niet (met terugwerkende kracht) kon herstellen.

Na deze vergeefse pogingen in Nederland om genoegdoening te krijgen voor de gevolgen van de identiteitsfraude, deed Romet in 2006 een beroep op het EHRM. Het Hof kwam op 14 februari 2012 met een uitspraak waarin hij Romet gelijk gaf.⁴ De nalatigheid van de Nederlandse overheid om het rijbewijs direct na aangifte ongeldig te verklaren, waardoor derden Romets identiteit konden misbruiken, vormde een inbreuk op het privéleven van Romet. Deze inbreuk was bij wet voorzien (aangezien art. 123 WWV 1994 niet voorzag in ongeldigverklaring van een rijbewijs door aangifte van diefstal) en in het belang van de bescherming van rechten en vrijheden van anderen. De inbreuk was echter niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Vanaf het moment dat Romet aangifte had gedaan van zijn gestolen rijbewijs, had de Nederlandse overheid moeten weten dat iemand in het bezit van het rijbewijs iemand anders moest zijn dan Romet. Om vervolgens 16 maanden te wachten met ongeldigverklaring van het document, namelijk tot Romet een nieuw rijbewijs aanvraag, was niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Het feit dat na de ongeldigverklaring geen nieuwe valse registraties meer op Romets naam kwamen, geeft aan dat de simpele bestuurlijke stap om het rijbewijs ongeldig te maken de identiteitsfraude had kunnen voorkomen. De Nederlandse Staat heeft geen aannemelijke redenen aangevoerd om dit niet direct te doen na de aangifte van Romet.

De problematiek van identiteitsfraude in Nederland

Het achtergrondverhaal van Romet vertoont gelijkenissen met andere identiteitsfraudezaken in Nederland. Het bekendste voorbeeld daarvan is Ron Kowsoleea.⁵ Hij was jarenlang slachtoffer van identiteitsfraude omdat een oude bekende van hem, C., zijn identiteit misbruikte. C. misbruikte Kowsoleea's identiteit om te ontkomen aan vervolging voor drugsgelateerde delicten. Hierdoor kreeg Kowsoleea meerdere strafrechtelijke antecedenten op zijn naam te staan, waardoor hij ten onrechte meermaals werd aangehouden en te boek stond als ongewenst

² ABRvS 7 december 2005, LJN AU7614.

³ G. Overkleef-Verburg (2006). Noot bij ABRvS 7 december 2005, LJN: AU7614, zaaknr. 200503012/1. *Jurisprudentie Bestuursrecht*, nr. 50.

⁴ EHRM 14 februari 2012, *Romet v. the Netherlands*, app.nr. 7094/06 (Sect. 3) (Eng).

⁵ Nationale Ombudsman (2009). *Herzien Openbaar Rapport 2009/199*.

vreemdeling en drugs crimineel. Doordat de onjuiste gegevens zich als een olievlek verspreidden in de politiedatabanken, werd Kowsoleea aan de lopende band geconfronteerd met de gevolgen van de identiteitsfraude.

Met zijn zaak wist Kowsoleea de aandacht van de landelijke media te trekken. Door deze publiciteit kwam Nederland enigszins tot het besef dat identiteitsfraude niet uitsluitend een Amerikaans fenomeen was. Door verhalen over andere slachtoffers ontstond een beeld van een potentieel systematisch probleem. De voorgeschiedenis van bijvoorbeeld de heer H⁶ is relevant vanuit de vraag over hoe identiteitsfraude plaats kan vinden in Nederland. Tijdens het vervoer van H's identiteitsbewijs van leverancier naar gemeente werd de container gestolen en verbrand. Hiervan werd proces-verbaal opgemaakt dat werd doorgestuurd naar het Nationaal Schengeninformatiesysteem (NSIS). Tevens werden de gegevens opgenomen in het basisregister reisdocumenten van het Ministerie van BZK om potentieel misbruik zoveel mogelijk te voorkomen. Hierin verschilt de situatie van H. van die van Romet, waarin het opnemen en doorgeven van vermissing van het document ontoereikend was. Ondanks het proces-verbaal en de uitreiking van een nieuw identiteitsbewijs aan de heer H., wisten anderen toch met het ontvreemde identiteitsbewijs identiteitsfraude te plegen. Hierdoor werd H. geconfronteerd met bedrijven die geld bij hem wilden incasseren, bijvoorbeeld voor de verhuur van een graafmachine. Wederom komt uit het rapport naar voren dat H., evenals Kowsoleea, voor een nagenoeg onmogelijke taak stond om zijn onschuld te bewijzen en de identiteitsfraude aan te tonen.

Naast de zaken van Kowsoleea en H, kwam bijna twee weken na het vonnis van het EHRM nog een zaak bovendrijven in de media. Herbert Janti deed net als Romet direct aangifte van een gestolen rijbewijs. Ondanks de directe aangifte waren fraudeurs in staat om meer dan 100 auto's op zijn naam te registreren. De gevolgen van het misbruik zijn herkenbaar: Janti werd regelmatig door de politie gearresteerd en zat drie weken in hechtenis. Ook Janti vroeg de RDW om de auto's van zijn naam af te halen in de hoop de gevolgen van het misbruik te beperken. De RDW weigerde, totdat de Nationale Ombudsman betrokken raakte bij de zaak.⁷

De beschrijvingen van deze zaken geven antwoord op de eerste vraag over hoe dergelijke gevallen plaats kunnen vinden in Nederland. Vooral bij de zaken Romet en Janti is evident dat het doen van aangifte het document niet per definitie ongeldig maakt.

Een reflectie op de wetgeving die destijds van toepassing was geeft een plausibele uitleg voor het gebrekkige optreden van de Nederlandse overheid. De Wegenverkeerswet 1994 kende in art. 123 de volgende gronden om een rijbewijs ongeldig te verklaren:

- a. door afgifte van een nieuw rijbewijs dan wel een vervangend rijbewijs;
- b. door omwisseling tegen een rijbewijs dat aan de houder door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland is afgegeven, voor de categorie of categorieën van motorrijtuigen waarop de omwisseling betrekking heeft;

⁶ Nationale Ombudsman (2009). Openbaar Rapport 2009/182.

⁷ 'De Ombudsman' (2012). Uitzending te raadplegen op:

[http://ombudsman.vara.nl/Nieuwsdetail.8531.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=57247&cHash=9feb6b8f6974d14a8c284bbb1720b9d0](http://ombudsman.vara.nl/Nieuwsdetail.8531.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=57247&cHash=9feb6b8f6974d14a8c284bbb1720b9d0)

- c. gedurende de tijd dat aan de houder de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen is ontzegd;
- d. door het onbevoegd daarin aanbrengen van wijzigingen;
- e. door het overlijden van de houder en
- f. door ongeldigverklaring, voor de categorie of categorieën waarop de ongeldigverklaring betrekking heeft dan wel, indien de ongeldigverklaring betrekking heeft op een deel van de geldigheidsduur, voor dat deel van de geldigheidsduur.

Hier ontbreekt de grond dat een rijbewijs tevens ongeldig verklaard wordt wanneer dit als vermist of gestolen is opgegeven. In de wetgeving lijkt een impliciete veronderstelling dat de eigenaar van een vermist of gestolen rijbewijs nagenoeg direct een aanvraag indient voor een vervangend exemplaar. Dit zou het vermiste of gestolen document dan (vrijwel) direct ongeldig verklaren zoals aangegeven in sub a. Romet vroeg echter geen nieuw rijbewijs aan, vanwege de daarmee gemoeide kosten. Daardoor is het document gedurende de tussentijd van aangifte tot nieuwe aanvraag geldig gebleven, wat een aanzienlijk risico opleverde dat iemand anders het rijbewijs kon misbruiken.

Zoals Overkleeft-Verburg aangeeft, is er echter wel een mogelijkheid om op basis van aangifte van vermissing of diefstal een rijbewijs te laten blokkeren omdat rijbewijzen zijn geregistreerd in het rijbewijzenregister. 'De eigenaar moet op dit punt zelf actie ondernemen, bijvoorbeeld om bij de aangifte van vermissing, derhalve bij de politie, hierom te vragen. Blijkbaar wordt hier gedoeld op de artikelen 145, aanhef en sub g, en 146, aanhef en sub e, Reglement rijbewijzen jo. artikel 127, vierde lid, WWV. Volgens de RDW komt zo'n verzoek tot plaatsing van een blokkade echter uiterst zelden voor omdat gebruikelijk zou zijn om bij vermissing een nieuw rijbewijs aan te vragen.'⁸ Het blijkt uit de casuïstiek dat burgers vermoedelijk niet weten dat zij een expliciet verzoek tot blokkering van het rijbewijs moeten doen. En dat de overheid hen daarover ook niet actief informeert.

Inmiddels zijn, mede door de introductie van het pasjesmodel voor het rijbewijs, veranderingen doorgevoerd die een preventieve werking hebben. Sinds 1 oktober 2006 wordt bij het doen van aangifte de vermissing van het rijbewijs meteen in het rijbewijzenregister geregistreerd.⁹ Hierdoor wordt het risico van misbruik met een vermist of gestolen document beperkt.

De burger kan in een aantal gemeenten in de politieregio's Amsterdam-Amstelland, Zuid Holland-Zuid, Gelderland-Midden en de gemeente Rotterdam tijdelijk direct aangifte doen van vermissing bij de gemeente. Deze neemt vervolgens de aangifte aan om over te gaan tot het aanvragen van een vervangend document. Hiermee wordt het document ongeldig verklaard, omdat direct overgegaan wordt tot het aanvragen van een vervangend document. Van een tussenperiode zoals bij Romet is dan geen sprake meer. In samenwerking met de politie zorgt de gemeente ervoor dat proces-verbaal wordt opgemaakt en verstuurd naar het huisadres van de burger. Dit proces-verbaal fungeert vervolgens als ophaalbewijs voor het nieuwe document.¹⁰

Desondanks dekt dit slechts één deel van het probleem. Identiteitsfraude in het bijzonder en fraude in het algemeen zijn namelijk nooit volledig uit te sluiten, zoals onder andere de zaak-H.

⁸ Overkleeft-Verburg, op.cit., p. 4.

⁹ Wet van 28 juni 2006, *Stb.* 2006, 321.

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2009/10, 31 123-VII, nr. 55 (bijlage).

aantoont. Daarom moet tevens het proces dat in gang gezet wordt als identiteitsfraude *toch* plaats heeft gevonden, onder de loep genomen worden.

De bredere problematiek van overheidsregistraties

In het uitvoerige rapport over de zaak-Kowsoleea, heeft de Nationale Ombudsman het bredere perspectief geschetst van de uitdagingen voor slachtoffers van identiteitsfraude. Deze uitdagingen zijn van belang om te bespreken om meer begrip te kweken voor de omringende problematiek van identiteitsfraude en in het verlengde daarvan de noodzaak om langdurig leed van slachtoffers te beperken.

De eerste uitdaging voor slachtoffers is een omgekeerde bewijslast: het slachtoffer moet aantonen dat iemand anders een bepaalde transactie, aanvraag of registratie heeft uitgevoerd. Dit is evident in de zaak-Romet, in het bijzonder wanneer hij in hechtenis genomen wordt als hij weigert boetes te betalen voor de daden van anderen. Als slachtoffers, met pijn en moeite, hun onschuld kunnen aantonen, worden zij geconfronteerd met een tweede uitdaging. Om structureel herstel te krijgen, moeten slachtoffers zich veelal begeven in een doolhof van instanties, waarvan het merendeel regelmatig weigert om actie te ondernemen om fouten te corrigeren en daarmee de gevolgen van (ook toekomstig) misbruik te beperken. Hierdoor ontstaat een zekere mate van secundaire victimisatie.

Terwijl de EHRM-uitspraak terecht aandacht besteedt aan de nalatigheid van de Nederlandse overheid in het faciliteren van de identiteitsfraude, blijft de omgang met het slachtoffer nadat het misbruik heeft plaatsgevonden, de secundaire victimisatie, grotendeels buiten beschouwing. Dat is merkwaardig, omdat dit juist de directe inbreuk van art. 8 veroorzaakt en bleef veroorzaken. Daardoor verdienen de bovengenoemde uitdagingen meer aandacht. Dit komt ook nadrukkelijk naar voren in de uitspraak van de Nationale Ombudsman inzake Kowsoleea: 'Het recht op privacy brengt echter ook mee dat een overheid er zorg voor moet dragen dat de gegevens die over burgers worden opgeslagen in de diverse informatiesystemen van de overheid, de juiste gegevens zijn. Binnen ieder informatiesysteem bestaat de mogelijkheid dat er fouten worden gemaakt waardoor er ten onrechte een inbreuk wordt gemaakt op iemands privéleven. Het is dan aan de overheid dit te herstellen.'¹¹ De nalatigheid van de Nederlandse overheid is destijds door Minister Hirsch Ballin erkend, die zijn excuses aan Kowsoleea aanbood.

Of de overheid feitelijk voldoende stappen neemt om te bewaken dat 'de gegevens die over burgers worden opgeslagen in de diverse informatiesystemen van de overheid, de juiste gegevens zijn', is de vraag. Er bestaat een significante vervuiling van politiebesteden,¹² terwijl burgers op dit moment onvoldoende mogelijkheden hebben om feitelijk het correctierecht, dat ze in theorie hebben, uit te oefenen.¹³ Buruma verwoordt het aldus: '[k]ennisneming, verbetering en verwijdering stuiten op dit moment steeds op enorme problemen en zo bezien ontbreekt deze mogelijke waarborg ten aanzien van de correctheid van door de politie aangedragen gegevens.'¹⁴

¹¹ Nationale Ombudsman (2008). *Openbaar Rapport 2008/232*, p. 12.

¹² WRR (2011), *iOverheid*, Den Haag: WRR, p. 132-133.

¹³ Y. Buruma (2011), 'Het recht op vergetelijkheid. Politieke en justitiële gegevens in een digitale wereld', in: D. Broeders, J.E.J. Prins & C.M.K.C. Cuijpers (red.), *De staat van informatie*, Amsterdam: Amsterdam UP, p. 165-213 op p. 211.

¹⁴ *Ibid.*, p. 187.

En dat terwijl de overheid een systeemverantwoordelijkheid heeft voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens: de positieve verplichtingen van art. 8 EVRM impliceren een taak voor de overheid om een afdoende beveiliging van databanken te garanderen en effectief op te treden tegen ernstige vormen van identiteitsfraude die door bedrijven worden gefaciliteerd.¹⁵ Die verplichtingen gelden a fortiori ten aanzien van de databanken die de overheid zelf aanlegt en onderhoudt.

In dat licht is het bepaald wrang dat de Raad van State meegaat met de RDW en de rechtbank dat ongeldigverklaring van een kentekenregistratie niet met terugwerkende kracht kan gebeuren omdat de ‘zuiverheid van het kentekenregister en de rechtszekerheid van de tenaamstelling van voertuigen’ gewaarborgd moet blijven. Dat valt moeilijk te rijmen met de wetenschap die het RDW, al was het maar door deze schrijnende gevallen van identiteitsfraude, toch moet hebben opgebouwd dat de registratie niet 100% zuiver is en dus nooit volledige rechtszekerheid kan garanderen. Deze wetenschap brengt niet alleen een verantwoordelijkheid met zich voor elke gebruiker van de kentekenregistratie – inclusief de politie die boetes oplegt aan kentekenhouders – om oog te houden voor de context waarin het kenteken wordt gebruikt;¹⁶ het feit dat een slordige 1100 auto’s zijn geregistreerd op de naam van iemand die zijn rijbewijs als vermist heeft opgegeven, is toch een contextfactor die alarmsirenes moet doen afgaan. De wetenschap impliceert ook een plicht tot actievere houding van de overheid om het inzage- en correctierecht van burgers (art. 25 en 28 Wet politiegegevens) in de praktijk te verwezenlijken.¹⁷

Van voorkomen naar genezen

Zoals hierboven duidelijk is geworden kent de problematiek van identiteitsfraude twee kanten: het proces voorafgaand aan identiteitsfraude en het herstel na afloop. Uit de slachtoffergevallen komt naar voren dat aan beide kanten het optreden van de Nederlandse overheid verbetering behoeft. Soms maakt zij identiteitsfraude mogelijk door gebrekkige maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude, maar daarnaast speelt zij een nog prominentere rol in het veroorzaken van secundaire victimisatie. Het voorkomen of het verkleinen van de waarschijnlijkheid van identiteitsfraude heeft deels al plaatsgevonden door veranderingen in de wetgeving met betrekking tot bijvoorbeeld het rijbewijs. Daarnaast hebben zowel de identiteitsdocumenten, zoals het rijbewijs en paspoort, als de uitgifteprocessen de afgelopen jaren veel aandacht gekregen om de fraudegevoeligheid te beperken.¹⁸ Andere getroffen maatregelen beogen tevens primair het voorkomen van identiteitsfraude, zoals het Programma Informatievoorziening Strafrechtsketen (Progis). Dit programma is bedoeld om de informatievoorziening over personen en de gegevensuitwisseling tussen strafrechtketenpartners te optimaliseren. De afgelopen jaren lag de nadruk daarbij op het zorgvuldig vaststellen van personen die door de politie in hechtenis genomen worden. Naast het verkrijgen van persoonsgegevens van de verdachte neemt de politie ook biometrische gegevens, zoals een foto en vingerafdrukken, af. Hiervoor is de Wet Identiteitsvaststelling Verdachten, Veroordeelden en Getuigen (WIVVG) op 1 oktober 2010 ingegaan. De doelstellingen van deze wet sluiten aan ‘bij het streven van het kabinet om

¹⁵ P. De Hert (2011), ‘Systeemverantwoordelijkheid voor de informatiemaatschappij als positieve mensenrechtenverplichting’, in: Broeders e.a., op.cit. n. 13, p. 33-96, verwijzend naar EHRM 17 juli 2008, I t. Finland, app.nr. 20511/03 en EHRM 2 december 2008, K.U. t. Finland, app.nr. 2872/02.

¹⁶ Buruma, op. cit. n. 13.

¹⁷ Vgl. De Hert, op. cit. n. 15.

¹⁸ Voor een uitgebreide beschrijving zie N. van der Meulen (2011). *Financial Identity Theft: Context, Challenges and Countermeasures*. The Hague: TMC Asser Press, p. 136 – 146.

identiteitsfraude op alle daarvoor in aanmerking komende gebieden te voorkomen.’¹⁹ Het kabinet benadrukt specifiek dat ‘voorkomen moet worden dat verdachten en veroordeelden zich verschuilen achter de identiteit van een ander en als gevolg daarvan de strafrechtelijke dans ontspringen.’²⁰ De nadruk ligt wederom op preventie, in het bijzonder preventie gericht op de dader in plaats van het (potentiële) slachtoffer.

Het herstel voor slachtoffers daarentegen krijgt ondanks de aandacht van de Nationale Ombudsman en de media onvoldoende concretisering van overheidswege. Dit terwijl het gebrek aan mogelijkheden voor slachtoffers om fouten te (laten) herstellen juist de oorzaak van het langdurige leed is. De zorg van identiteitsfraude in Nederland zou daarom op dit moment vooral moeten liggen bij de ernst van de gevolgen in plaats van enkel inperken van het aantal slachtoffers. Genezen is soms belangrijker dan voorkomen.

Dus terwijl de EHRM-uitspraak benadrukt hoe de Staat nalatig is geweest in het voorkomen van identiteitsfraude, wat op het eerste oog niet zo ernstig lijkt gezien de sindsdien getroffen maatregelen, benadrukken wij in deze bijdrage de noodzaak om ook de nalatigheid op het vlak van herstel te corrigeren. Dit behoeft een verandering in focus van *risk reduction* naar *risk reconciliation*.²¹ Hoewel het minimaliseren van risico's, ofwel risicoreductie, een gebruikelijke en essentiële manier is om vanuit het ontwerp zoveel mogelijk misbruik te voorkomen, blijft het credo dat honderd procent veiligheid niet bestaat. Vanuit meer economische benaderingen ten aanzien van criminaliteit wordt al aangegeven dat een zekere risicoacceptatie nodig is, om te voorkomen dat getroffen maatregelen meer schade aanbrengen of meer kosten dan dat ze voorkomen respectievelijk opleveren.²² Het idee van *risk reconciliation* beoogt ook om risicoacceptatie te bevorderen, maar dan om het investeren in preventie te verminderen en te verschuiven naar herstelmogelijkheden. Risicoacceptatie draagt bij aan het besef van de noodzaak om voldoende herstelmogelijkheden te bieden.

Hieraan ligt ten grondslag het besef dat fouten gemaakt (kunnen) worden. Dit besef is essentieel omdat vanuit de slachtoffercasuïstiek vooral een weerstand van Nederlandse overheidsorganisaties blijkt om fouten, al dan niet met terugwerkende kracht, te herstellen. Slachtoffers worden onvoldoende mogelijkheden geboden om via andere wegen alsnog geholpen te worden, zoals bleek uit de uitspraak van de bestuursrechter bij Romet. De argumenten die aangedragen worden voor de weigering om fouten te herstellen, in het bijzonder met terugwerkende kracht, bieden (te) veel interpretatieruimte voor een overheid die opereert uit eigen belang en ter voorkoming van reputatieschade. Erkennen dat fouten gemaakt worden leidt per slot van rekening vaak tot kritiek. Hier ligt dan ook een taak voor de rest van de maatschappij en de politieke arena om het maken van fouten te accepteren. Dit is echter, volgens van Eeten, een onverkoopbare boodschap geworden: ‘iedereen begrijpt dat er af en toe iemand doorheen zal glijpen, maar de politiek mag dat blijkbaar niet uitspreken. In de politiek moet het bestaan van het onvermijdelijke worden ontkend.’²³

¹⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 436, nr. 3.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Van der Meulen (2011), p. 282.

²² Zie bijvoorbeeld M. van Eeten (2010). *Techniek van de onmacht: Fatalisme in politiek en technologie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

²³ *Ibid.*

Om *risk reconciliation* in de praktijk te brengen zal ten eerste meer erkenning moeten komen voor het slachtoffer. Een veelbesproken methode daarvoor is het zelfstandig strafbaar stellen van identiteitsfraude. Dit heeft in de Verenigde Staten tot meer erkenning geleid, omdat de politie daardoor een juridische basis in het strafrecht heeft om de aangifte van het slachtoffer aan te nemen en haar te helpen. Erkenning van het slachtoffer vergt echter meer dan het zelfstandig strafbaar stellen van identiteitsfraude. Daadwerkelijk een stadium bereiken waarin overheidsinstanties in Nederland slachtoffers erkennen en helpen om de situatie te herstellen, vereist dat de overheid het huidige absolute vertrouwen in informatiesystemen loslaat. De Nederlandse overheid als geheel en verscheidene instanties individueel wekken echter de indruk dat zij helaas (nog) niet begrijpen dat honderd procent veiligheid niet bestaat. Of dit de overheid te verwijten valt is overigens twijfelachtig: ‘bestuurders proberen fatalisme te verkopen, een zekere acceptatie van onmacht, maar ze merken dat er op de politieke markt geen afnemers zijn voor die boodschap. De overheid stelt strenge veiligheidseisen, maar de minieme risico’s die overblijven gaan een eigen leven leiden en lokken emotioneel en soms grootschalig maatschappelijk verzet uit.’²⁴

De introductie van een Centraal Meldpunt Identiteitsfraude (CMI) is een belangrijke eerste stap geweest om slachtoffers te erkennen en hen te helpen. Met het CMI hebben slachtoffers een centraal punt om naar toe te gaan, wat een primaire behoefte is gezien het doolhof van overheidsinstanties en andere organisaties waarin slachtoffers van identiteitsfraude anders verstrikt raken. Daarnaast kan het CMI begrip kweken voor de complexiteit van herstel voor slachtoffers is, omdat zij zelf tegen barrières aanlopen wanneer zij een zaak proberen op te lossen.

Verder is, zoals eerder aangegeven, het daadwerkelijk toepassen van het correctierecht een vereiste om de herstelmogelijkheden voor slachtoffers van identiteitsfraude te verbeteren. Overkleeft-Verburg noemt het wegschrijven van het correctierecht door de ABRvS het meest opmerkelijke van de uitspraak. Volgens haar is de Wbp onverkort van toepassing op de gegevensverwerking van voertuigen, kentekenbewijzen en rijbewijzen. ‘Om deze reden is het onbegrijpelijk dat de Dienst Wegverkeer dit onderdeel van de normering van zijn registers buiten toepassing heeft gelaten.’²⁵ De wetgeving biedt dus weliswaar al instrumenten voor het beperken van de gevolgen van identiteitsfraude, maar het ontbreekt nog aan de toepassing daarvan. Het belang van een goed uitgevoerd correctierecht wordt tevens versterkt door de boven beschreven problematiek van overheidsregistraties.

Daarnaast zouden overheidsinstanties meer kunnen investeren in transparantie over werkwijzen. Om te begrijpen hoe identiteitsfraude plaats kan vinden in Nederland en waarom slachtoffers veelal onvoldoende mogelijkheden hebben om de situatie te corrigeren, is onderzoek nodig. Dit is voor een wetenschapper een uitdaging, maar voor slachtoffers onmogelijk. Gebrek aan transparantie belemmert slachtoffers om hun situatie te begrijpen en vervolgens te kunnen herstellen. Overkleeft-Verburg concludeert op basis van de uitspraak van de bestuursrechter ‘dat de RDW reeds lang als (ongeschreven) beleidsregel hanteert, dat in geval van beweerde identiteitsfraude op basis van een verloren of gestolen rijbewijs, een verzoek tot wijziging van

²⁴ Ibid, p. 13.

²⁵ Overkleeft-Verburg, op.cit.

tenaamstelling (...) pas in behandeling wordt genomen, nadat betrokkene een nieuw (vervangend) rijbewijs heeft gekregen (...). Dit betekent dat de Dienst kwalitatieve eisen stelt aan de aanvrager, namelijk dat deze in het bezit moet zijn van een (nieuw) geldig rijbewijs. Dit beleid is niet vastgelegd in bekendgemaakte beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, Awb. Het gaat hier om een vaste bestuurspraktijk die blijkbaar via (individuele) voorlichting wordt uitgedragen, want ook de website van de RDW biedt geen adequate informatievoorziening. Evenmin is een besluit ex artikel 4:5 Awb genomen, zodat betrokkene bezwaar en beroep kon instellen.²⁶ Deze conclusie, samen met de eerder genoemde onbekendheid met het expliciet moeten verzoeken tot blokkering van het rijbewijs, toont aan dat overheidsinstanties procedures hanteren die niet duidelijk kenbaar zijn voor burgers. Hierdoor blijven burgers in het algemeen en slachtoffers van identiteitsfraude in het bijzonder tegen onzichtbare muren aanlopen.

Conclusie

De uitspraak van het EHRM in de zaak-Romet toont aan dat de Nederlandse overheid een rol speelt in het mogelijk maken van identiteitsfraude. In het geval van Romet kwam het faciliteren van de identiteitsfraude tot stand door nalatigheid om het gestolen rijbewijs na aangifte van diefstal ongeldig te verklaren. Inmiddels zijn aanpassingen aan de wetgeving getroffen om dit risico te beperken en de waarschijnlijkheid op identiteitsfraude door misbruik van een gestolen of vermist rijbewijs te verkleinen. De Nederlandse overheid treft daarom gaandeweg maatregelen om identiteitsfraude en het faciliteren daarvan te voorkomen.

Deze benadering heeft echter een belangrijke schaduwzijde. Zij belemmert het zicht op de noodzaak om te investeren in herstel mogelijkheden voor slachtoffers. Het gebrek aan herstel mogelijkheden speelt voor slachtoffers een cruciale rol door de langdurige en ingrijpende gevolgen die zij ondervinden naar aanleiding van de identiteitsfraude. Zij moeten veelal uit wijken naar laatste redmiddelen, zoals het EHRM of de Nationale Ombudsman, omdat de aangewezen instanties weinig tot geen gehoor geven aan hun situatie. En naarmate er meer wordt geïnvesteerd in preventie van identiteitsfraude, dreigt het ook steeds moeilijker te worden voor slachtoffers om overheidsinstanties of bedrijven te overtuigen van hun onschuld. De paradox van identiteitsfraudebestrijding is immers dat hoe minder identiteitsfraude voorkomt, hoe minder instanties geneigd zullen zijn iemand te geloven die beweert slachtoffer te zijn van persoonsverwisseling.

Dat vooral het herstellen van de situatie van slachtoffers prioriteit verdient, blijkt ook uit de klacht van de heer H, die was gericht op 'het gebrek aan compensatie en hulp van diverse (overheids)instanties in verband met de gevolgen die hij heeft ondervonden van de identiteitsfraude met zijn gestolen identiteitskaart.'²⁷ De ervaringen van slachtoffers in de Nederlandse context geven aan dat de focus moet veranderen van *risk reduction* naar *risk reconciliation*. Die verandering in focus kan alleen plaatsvinden wanneer zowel de overheid als de maatschappij als geheel accepteert dat identiteitsfraude nooit geheel kan worden uitgesloten. Naast preventiemaatregelen is vooral ook een instrumentarium nodig om de gevolgen van

²⁶ Ibid.

²⁷ Nationale Ombudsman (2009). *Openbaar rapport 2009/182*.

slachtofferschap tijdig te beperken en valse identiteitsgegevens spoedig te corrigeren, om de hinder voor slachtoffers zoveel mogelijk te beperken.

Belangrijker dan de invoering van het meldpunt identiteitsfraude is dan ook de vervolgstap van effectieve voorzieningen in de informatiehuishouding van de overheid die de gevolgen van slachtofferschap minimaliseren. Dat begint met erkenning van het slachtoffer en de levensverwoestende gevolgen die slachtofferschap van identiteitsfraude kan hebben. De tweede stap is het bieden van de ruimte om bestaande juridische instrumenten, zoals het correctierecht, ook in de praktijk toe te passen, en waar nodig organisatorische maatregelen te nemen om weerstand bij organisaties tegen aanpassing van registraties weg te nemen. Overheidsinstanties moeten zich realiseren dat fouten gemaakt worden, ja zelfs dat fouten gemaakt *mogen* worden omdat 100% veiligheid niet bestaat. En ten derde moet de overheid vervolgens, vanuit dat besef, het slachtoffer ruimhartig tegemoet treden door actief mee te denken en te helpen met het beperken van de gevolgen van slachtofferschap van identiteitsfraude. Een passieve houding als die van de RDW in de zaak-Romet is funest voor slachtoffers en strookt niet met de positieve verplichtingen die de overheid heeft onder artikel 8 EVRM om de privacy van burgers te beschermen.