

**De Belgische strafrechtelijke statistieken
ten tijde van de informatisering**

Uitdagingen en perspectieven

De Belgische strafrechtelijke statistieken ten tijde van de informatisering

Uitdagingen en perspectieven

Editors:

CHARLOTTE VANNESTE
FRÉDÉRIC VESENTINI
JULIE LOUETTE
BENJAMIN MINE



ACADEMIA PRESS

Academia Press
Eekhout 2, 9000 Gent
Tel. 09/233 80 88 Fax 09/233 14 09
Info@academiapress.be www.academiapress.be

J. Story-Scientia nv Wetenschappelijke Boekhandel
Sint-Kwintensberg 87, B-9000 Gent
Tel. 09/225 57 57 Fax 09/233 14 09
Info@story.be www.story.be

De Belgische strafrechtelijke statistieken ten tijde van de informatisering, Uitdagingen en perspectieven
Editors : Charlotte Vanneste, Frédéric Vésentini, Julie Louette, Benjamin Mine
Gent, Academia Press, 2012, iii + 148 pp.

Zetwerk: proxessmaes.be

ISBN 978-90-382-2046-8
D/2012/4804/268
NUR 740
U 1919

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij.

Inhoudstafel

<i>Inhoudstafel</i>	1
Voorwoord	1
Naar een “geïntegreerde” criminologische statistiek: zo een lange weg	5
1. <i>Er was eens</i>	5
2. <i>De « geïntegreerde » criminologische statistiek in het vizier</i>	10
2.1. De grondslagen	10
2.2. Een stand van zaken wat betreft de viervoudige doelstelling van integratie	11
3. <i>De statistische initiatieven in het domein van het strafrecht</i>	12
3.1. Op politieel niveau	12
3.2. Op het niveau van Justitie	16
3.2.1. De statistiek van de veroordelingen, opschortingen en interneringen	16
3.2.2. De statistiek van de parketten van de correctionele rechtbanken	19
3.2.3. De statistiek van de jeugdrechtbanken	22
3.2.4. De penitentiaire statistieken	24
3.2.5. De statistieken van de Justitiehuisen	26
3.2.6. De statistieken van de Strafvueroeringsrechtbanken	29
3.2.7. De zwevende sectoren	30
4. <i>De belangrijkste haalbaarheidsvoorwaarden voor de realisatie van een verticale integratie van de statistiek</i>	31
4.1. Een unieke identicator voor personen en zaken	31
4.2. De problemen inzake het koppelen en harmoniseren van de nomenclaturen	32
4.3. De wisselende kwaliteit van de gegevens	32
5. <i>Conclusies</i>	33
Het gebrek aan een unieke identicator en een harmonisering tussen de nomenclaturen inzake de inbreuken: twee grote obstakels voor de productie van een geïntegreerde criminologische statistiek in België .	35
<i>Inleiding</i>	35
1. <i>Het gebrek aan een unieke identicator</i>	37
1.1. Het identificatienummer van het Rijksregister	38

1.2. Het dossiernummer en het identificatienummer van Vreemdelingenzaken	39
1.3. Het juridische aspect: privacy	41
1.3.1. De positie van de Commissie voor de bescherming van de per- soonlijke levenssfeer in het kader van het “Phenix” project	43
1.3.2. De positie van de Commissie voor de bescherming van de per- soonlijke levenssfeer in het kader van het project “eHealth”	48
1.3.3. Discussie	50
1.3.4. Maatregelen ter beveiliging en pseudonimisering van de gege- vens	53
1.4. Het technische aspect of de efficiëntie van de registratie van het Rijksregisternummer	55
2. Gebrek aan harmonisering van de nomenclaturen	62
2.1. Vergelijking tussen de lijst met tenlasteleggingscodes van de correctionele parketten en de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid	63
2.2. De “abaey” nomenclatuur	70
Conclusie	76
 Op het zicht navigeren in de sector van de jeugdbescherming	 80
1. Inleiding	80
2. Te veel stuurmannen aan boord	81
3. Gebrek aan een controletoren	83
4. Zinvolle exploitatie van de gegevens	84
5. Conclusie	86
 « Quetelet.net » of de noodzakelijke kritische verspreiding van strafrechtelijke gegevens	 89
1. De strafrechtelijke statistieken in de constructie van kennis over de samenleving	91
2. De “kritische geschiedenis” als hulp voor de sociale wetenschappen	94
3. De cijfers in het publieke debat of de uitdagingen van de verspreiding	95
4. “Quetelet.net”, een instrument om de Belgische strafrechtelijke statistieken te bewaren en kritisch te verspreiden	98
4.1. Rijke en gevarieerde statistieken	98
4.2. Van de originele tabel tot de databank	100
4.3. Van de databank naar de gebruiker	104
4.4. Een terugkeer naar de bron	110

4.5. De kritische commentaren	112
5. <i>Perspectieven</i>	113
Van politie- en Justitiedatabases naar een dader georiënteerde datawarehouse	114
1. <i>Inleiding</i>	114
2. <i>Politie- en Justitiedatabases</i>	117
2.1. Het Nederlandse Strafrechtsysteem	117
2.2. Databases	119
2.2.1. HKS	119
2.2.2. OMDATA	120
2.2.3. OBJD	120
3. <i>Een Dader Georiënteerde Datawarehouse</i>	121
3.1. Datawarehouse: aanpak en resultaten	122
3.1.1. Toelichting aanpak aan de hand van een voorbeeld	122
3.1.2. Resultaten aanpak	125
3.2. Architectuur	125
3.3. Toepassing: een Datamart Drugscriminaliteit	127
4. <i>Conclusies</i>	129
De productie en verspreiding van strafrechtelijke statistieken in zwitserland	130
1. <i>De productie van statistieken</i>	132
1.1. Overdracht van ruwe gegevens	132
1.2. Verzamelde gegevens	132
1.3. De werking van de identificator	133
1.4. De bescherming van de gegevens	134
1.5. Harmonisatie van de nomenclaturen	134
1.6. Institutionele basis van de databanken	134
1.7. Basisprincipe van de data-analyse	135
2. <i>De verspreiding van de statistieken</i>	136
2.1. De inhoud van de verspreiding	136
2.2. De instrumenten	137
2.3. De producten van het OFS	137
 Bij wijze van conclusie	 139

VOORWOORD¹

CHARLOTTE VANNESTE EN FRÉDÉRIC VESENTINI

In een recent rapport van het OECD benadrukt William Lehr (Massachusetts Institute of Technology)² hoezeer statistische instanties momenteel geconfronteerd worden met nieuwe uitdagingen in termen van productie en verspreiding van publieke informatie, maar ook hoezeer deze uitdagingen kunnen omgezet worden in evenveel kansen. Hij is van mening dat het traditionele model volgens het welke deze instanties werken, overhoop gehaald wordt, waardoor communiceren de centrale uitdaging wordt. Lehr omschrijft ook een tweede transformatie, die te maken heeft met het tijdsaspect van het traditionele statistische proces, dat afwijkt van de nieuwe verwachtingen, zowel in termen van besluitvorming als evaluatie van het publieke beleid. Ten slotte benadrukt de auteur hoe de omgeving die het internet creëert nieuwe praktijken mogelijk maakt op het vlak van het gebruik van publieke statistieken, door een betere toegankelijkheid, een soepelere invoer of de garantie op een continue verbetering van de gegevenskwaliteit.

De recente *Open Data* initiatieven om publieke gegevens toegankelijk te maken, liggen zeer duidelijk in deze lijn. Deze initiatieven ontwikkelen zich zowat overal ter wereld, van de Verenigde Staten tot Hongkong en van Ierland tot Saoedi-Arabië. Ze stimuleren de overheden om een maximum aan gegevens over hun grondgebied ter beschikking te stellen. Ze bevatten een mix van demografische, economische, sociale, institutionele en meteorologische statistieken, maar ook – een teken van de tijd – informatie inzake de luchtkwaliteit of de toestand van het wegverkeer. Momenteel wordt het initiatief echter min of meer ingevuld zoals elk land het wil. België bevindt zich zeker niet bij de koplopers wat de beschikbare gegevens betreft. Maar misschien is het nodig om eerder de bruikbaarheid dan de kwantiteit van de informatie te evalueren. Sommige landen hebben op dat vlak inspanningen gedaan, in die zin dat ze instrumenten hebben uitgewerkt om gegevens te exploreren en vorm te geven. In dat kader dienen we de situatie in Frankrijk te vermelden, waar de software *Data Publica*³ bijvoorbeeld de mogelijkheid biedt om gegevens in kaart te brengen, of Zweden met het programma *PC-Axis*⁴, dat meer en meer gebruikt wordt door de statistische instellingen in Europa.

¹ Deze tekst werd vertaald uit het Frans.

² W. LEHR, "Measuring the Internet: The Data Challenge", *OECD Digital Economy Papers*, 2012, 194, www.oecd-library.org, (geraadpleegd op 30 augustus 2012).

³ <http://www.data-publica.com/> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

⁴ <http://www.scb.se/pc-axis> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

Zonder de fundamenten van deze initiatieven in vraag te stellen, dienen we op te merken dat dergelijke inspanningen om data ter beschikking te stellen niet volstaan om het grote gebrek aan kritische informatie inzake de gegevensproductie te verbergen. Dit is nochtans een essentieel element van de evaluatie van de informatiekwaliteit, zonder - misschien paradoxaal - rekening te houden met tal van experimenten tot informatisering van de administratie en de statistische productie die het productieproces nog complexer gemaakt hebben. Wat de Belgische strafrechtelijke gegevens betreft, heeft de informatisering van het statistisch productieproces bijvoorbeeld niet de kans geboden om het volledige veld van de statistische behoeftes te dekken, noch om te voldoen aan de vereisten op het vlak van betrouwbaarheid, exhaustiviteit en validiteit van een statistiek die bovendien « geïntegreerd » zou moeten zijn. Integendeel, de moeilijkheden van de informatisering hebben in hun kielzog tal van nieuwe problemen met zich meegebracht op het vlak van de statistische productie. Nieuwe problematieken die de productie van statistische gegevens beïnvloeden, zijn onder meer het gebruik van verschillende niet-compatibele software in de betrokken sectoren, het overwicht van de administratieve doeleinden waaraan slechts in tweede orde statistische doeleinden gelinkt worden of het vluchtige karakter van onstabiele gegevens geproduceerd door onafgewerkte systemen.

Wat de strafrechtelijke statistieken betreft heeft de toegankelijkheid van de gegevens een bijzondere dimensie, gezien het belang dat in het democratische debat gehecht wordt aan criminaliteit en de sociale aanpak ervan. Maar deze toegankelijkheid is pas zinvol als er een enorm werk verricht is, zowel inzake de productie van gegevens als de verspreiding ervan. De productie van adequate criminologische statistieken vormt een eerste fundamentele uitdaging. Een goede statistiek moet inderdaad de personen die verantwoordelijk zijn voor de werking van sociale instellingen de mogelijkheid bieden om hun taak naar behoren te vervullen en er rekenschap van te geven. « Accountability » neemt inderdaad een zeer bijzondere plaats in binnen een democratie, wat verwijst naar de opdracht van publieke instanties om rekenschap te geven van en verantwoording af te leggen over de uitoefening van de taken die hen toevertrouwd werden. De statistieken moeten daarin een essentiële rol spelen. Ze dienen ook inzicht te bieden in de werking van het justitieapparaat en zo een evaluatie ervan mogelijk maken: « Dankzij deze transparantie, moet de effectieve werking van het recht onderworpen worden aan haar eigen basisintenties »⁵. Hoewel in België de laatste jaren een sterke vooruitgang geboekt werd, dienen nog belangrijke leemtes ingevuld te worden op het vlak van de produc-

⁵ W. BRUGGEMAN, C. DE SMEDT, A. HENDRICKX, G. HOUCHON, A.-M. HOTTIAUX, M. SCHOTSMANS, J. VAN KERKVOORDE, C. VANNESTE, *Naar een criminologische statistiek - Ontwerp van een geïntegreerde « criminele » statistiek*, Ministerie van Binnenlandse zaken, Ministerie van Justitie, 1987, 23.

tie, in het bijzonder wat de integratie van de verschillende bestaande data betreft. Het huidige project dat gericht is op de integratie van verschillende databanken focust meer in het bijzonder op de dimensie van verticale integratie, tussen de verschillende fases van de werking van het strafstelsel, wat momenteel nog volledig ontbreekt. De verspreiding van deze gegevens vormt de tweede uitdaging: enerzijds door zoveel mogelijk kritische en evenwichtige informatie te verschaffen en anderzijds door een tegensprekelijk debat mogelijk te maken waarbij de verschillende actoren bepaalde referenties gemeenschappelijk hebben. De uitdaging van de verspreiding bestaat er bijgevolg in de overgang te organiseren van een overheidsstatistiek naar een publieke statistiek. Het gaat er met andere woorden om immense statistische corpussen gemakkelijk toegankelijk te maken, en daarbij een wetenschappelijke en kritische expertise te verschaffen inzake de reikwijdte en betekenis van cijfers.

Dit werk schetst de geschiedenis van twee onderzoeksprojecten die ondanks hun specifieke en aparte doelstellingen op tal van vlakken overlappen en vanzelfsprekend gemeenschappelijke doelen hebben. Het eerste project is « Instap », de opvolger van het project « Quetelet.net », geïnitieerd door een universitaire samenwerking en gefinancierd door Wetenschapsbeleid. Doel ervan is de creatie van een instrument tot digitalisering en verspreiding van de bestaande Belgische strafrechtelijke statistieken. Het tweede project is een onderzoeksproject opgezet door het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie ten gevolge van de vraag die Minister Jo Vandeurzen eind 2008 formuleerde om te werken aan de ontwikkeling van een globale *datawarehouse* voor het strafrecht, waarbinnen de informatie die in de verschillende databanken geregistreerd staat aan elkaar gelinkt kan worden. Het is naar aanleiding van de start van deze projecten, het ene gefocust op de verspreiding van statistieken en het andere op de productie ervan, dat in mei 2009 een internationaal congres georganiseerd werd dat in het bijzonder gericht was op alle betrokken Belgische actoren⁶. Dit werk bevat dan ook bijdragen van buitenlandse experts die aanwezig waren op deze bijeenkomst, evenals bijdragen inzake twee onderzoeksprojecten waarvan de resultaten bij het afronden van deze uitgave bekend waren.

Dit werk bevat zeven bijdragen die elk op hun manier toelichting geven bij de strafrechtelijke statistieken en de uitdagingen ervan op het vlak van productie en verspreiding. De eerste bijdrage is van **Charlotte Vanneste**, onderzoeksleider aan het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), een wetenschappelijke instelling van de Staat waarvan de expertise aange-

⁶ Internationaal colloquium, *De productie en het verspreiden van strafrechtelijke statistieken in beweging*, georganiseerd door het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), het Centre d'Histoire du Droit et de la Justice (CHDJ, UCL) en de Cellule interdisciplinaire de Technology assessment (CITA, FUNDP), Huis der Parlementsleden, Brussel, 6 mei 2009.

wend wordt zowel inzake de productie als exploitatie van gegevens. Ze beschrijft hoe men in België sinds meer dan 25 jaar tracht om tegemoet te komen aan de uitdagingen op het vlak van een geïntegreerde criminologische statistiek, met wisselend succes. **Benjamin Mine**, die eveneens onderzoeker is aan het NICC, lanceert vervolgens een technisch debat door twee grote problemen te bestuderen die de mogelijkheden beperken op het vlak van de koppeling van de databanken van de strafrechtsbedeling: het gebrek aan een unieke identicator en het gebrek aan harmonisering van de nomenclaturen van inbreuken. **Isabelle Detry**, van hetzelfde instituut, maakt een socio-institutionele analyse van de informatisering van de diensten en de impact ervan op het bestaan en de kwaliteit van statistische gegevens, door meer in het bijzonder in te gaan op het domein van de jeugdbescherming. Tot slot van de stand van zaken van de Belgische situatie komt een collectieve bijdrage aan bod van het universitair milieu en geschreven door **Julie Louette** (Université catholique de Louvain), **Anne-France Brognaux** (Facultés universitaires de Namur), **Virginie Detienne** (Agence de stimulation économique) en **Frédéric Vesentini** (Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales). Hun artikel bespreekt de verspreiding van de gegevens en presenteert de resultaten van federale onderzoeksprojecten die focussen op de uitwerking van een toepassing voor de kritische verspreiding van statistische gegevens: Quetelet.net.

De volgende twee artikels zijn dan tegengewichten en schetsen hoe het er in het buitenland aan toegaat, in twee landen die bekend staan voor de kwaliteit van hun statistische productie: Nederland en Zwitserland. De tekst van **Sunil Choenni** en **Ronald Meijer** van het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) legt uit hoe in Nederland met gebruik van een datawarehouse dat gericht is op de dader, het technisch mogelijk is om te werken op verschillende databanken om informatie te bekomen inzake de volledige bestraffingsketen. **Steve Vaucher** en **Daniel Fink** van het Office fédéral de la statistique (OFS) brengen ons vervolgens naar het federale Zwitserland door tezelfdertijd de vraag naar de uitdagingen van de productie en verspreiding van gegevens te bespreken.

Het laatste woord is weggelegd voor **Bruno Aubusson**, onderzoeksdirecteur van het CNRS aan het Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales, die tijdens de studiedag in mei 2009 bij wijze van conclusie het debat breder kaderde door een perspectief van langere termijn opnieuw te introduceren en hierbij de Franse situatie aan te halen.

NAAR EEN “GEÏNTEGREERDE” CRIMINOLOGISCHE STATISTIEK: ZO EEN LANGE WEG...¹

CHARLOTTE VANNESTE

*Onderzoeksleider – Operationele Directie Criminologie –
Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie*

1. Er was eens ...

Het is alles behalve een sprookje, maar toch begint het parcours dat ik in deze bijdrage zal schetsen met een « er was eens ... ». Het verhaal is al zo oud en vergeven van de hinderlagen, bevat episodes die veel energie vergen en dan direct vergeten worden, een verhaal dat zonder ophouden steeds weer verteld wordt en dat onderworpen is aan de grillen van goede - of vaker - slechte feeën die achtereenvolgens verschijnen voor onze politieke en administratieve besluitvormers.

Het begin van dit verhaal situeert zich rond de jaren 1980-1990. Op dat moment wilde België belangrijke hervormingen doorvoeren, om tot een statistische productie te komen die cijfers kon aanleveren om het strafrechtelijk beleid zo goed mogelijk te funderen en te evalueren. Dit gebeurde naar aanleiding van de vaststelling dat de statistische publicaties die het Nationaal Instituut voor Statistiek (NIS) destijds uitbracht, grote leemtes bevatte. Er ging een nieuw tijdperk van start toen het NIS niet langer bevoegd was om gerechtelijke statistieken te publiceren, maar deze verantwoordelijkheid weer aan justitie of politie toekwam, een tijdperk dat zich kenmerkte door de nieuwe initiatieven die genomen werden in verschillende sectoren die betrokken waren bij de uitvoering van het strafrecht.

In de marge van deze initiatieven legde een uitgebreid onderzoeksprogramma, waartoe de toenmalige Ministers van Binnenlandse zaken en Justitie samen beslisten, de theoretische basis van een nieuw en zeer ambitieus project: de creatie van een zogenaamde « geïntegreerde criminologische statistiek » die niet alleen de mogelijkheid biedt om valide en betrouwbare strafrechtelijke statistieken te publiceren, maar er ook een « geïntegreerd » karakter aan geeft zodat ze het traject weergeven dat zaken en personen doorlopen doorheen gans het strafsysteem. Dit ambitieuze project werd meer dan 25 jaar geleden geformuleerd, en wordt vandaag nog steeds geambieerd. Het is wel al meer

¹ Deze tekst werd vertaald uit het Frans.

concreet geworden, maar toch ligt het nog buiten het bereik van de dispositieven die momenteel van kracht zijn.

Wat verklaart dat deze lange weg grotendeels zonder resultaat gebleven is? Deze bijdrage pretendeert zeker niet een antwoord op deze vraag te kunnen formuleren. Om hierop een antwoord te vinden, is waarschijnlijk een uitgebreid onderzoek nodig, gebaseerd op de herinneringen van sleutelactoren uit het politieke, administratieve en academische domein, en actoren uit de privé-sector die waarschijnlijk nog minder geneigd zijn om hun interpretatie van deze geschiedenis te geven. Daarnaast moet een « intelligente » kruising gemaakt worden van de verzamelde informatie die in de meeste gevallen slechts vanuit die invalshoek bekeken wordt die nauw gelinkt is aan de specifieke ervaring van elke betrokken actor.

Hoewel ik dus onmogelijk de draad van dit lange epos kan ontwarren, wil ik op zijn minst bij wijze van inleiding herinneren aan enkele sleutelmomenten van dit proces. Ik kan ook zonder al te veel terughoudendheid de belangrijke rol van de informatiseringsprocessen benadrukken die zowel binnen de politieke sfeer als binnen justitie werden uitgewerkt. In het tijdperk van de informatisering blijkt de productie van statistische gegevens meer en meer gelinkt aan het succes van de informatisering en de mate waarin deze rekening houdt met de vereisten die eigen zijn aan de statistische productie. Het behoeft geen uitleg dat de informatici een belangrijke taak hebben, hoewel ze niet noodzakelijk opgeleid zijn om rekening te houden met deze specifieke knelpunten en bovendien niet noodzakelijk ondersteund worden door een institutionele context die deze kwaliteit – die nochtans essentieel is – valoriseert. In heel wat gevallen bestaat de wereld van informatici enerzijds en deze van praktijkwerkers binnen justitie en wetenschappers anderzijds naast elkaar, zonder echt tot een gemeenschappelijke taal te leiden². De mankementen van de statistische productie zijn dus steeds meer een afspiegeling van de mislukkingen van de informatisering op zich, of van de vertaling van behoeftes in een informatica-taal die misschien ook slecht uitgewerkt, geformuleerd of gecommuniceerd werden.

De wisselvalligheid van de politiek en de veranderingen in prioriteiten die hiermee samengaan, vinden ook hun weerslag hetzij in meer vruchtbare mobileringen, hetzij in totaal contraproductieve onverschilligheid. Zo getuigen de politieke programma's van de opeenvolgende Ministers van een wisselende interesse ten aanzien van de voortgang van deze projecten. En gezien een politieke termijn niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met de lange duur die nodig is voor de uitwerking van dergelijke projecten, kunnen intenties die

² Zie in dat kader de opmerking in C. VANNESTE et al., « De la production à l'exploitation statistique : l'intervention scientifique dans tous ses états », in F. VESENTINI (dir.), *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique (1830-2005)*, Académia-Bruylant, 193-217.

nochtans soms zeer duidelijk geformuleerd werden (voor lange tijd?) dode letter blijven.

Als we snel doorheen de politieke nota's van de Ministers van Justitie sinds 1995 gaan, dan valt op dat deze al bij al weinig plaats geven aan de productie van strafrechtelijke statistieken als een instrument voor de uitwerking en evaluatie van het strafrechtelijk beleid. Dit varieert echter wel.

In zijn *Oriëntatienota over het Strafrechtelijk beleid* wijdde Minister Van Parijs, in 1998, bijna twee pagina's aan de uitwerking van het project inzake geïntegreerde statistieken. Hierin werd duidelijk de noodzaak bevestigd om te beschikken over kwantitatieve (en kwalitatieve) gegevens inzake criminaliteit, vervolging, strafuitvoering of de situatie van slachtoffers, door te verwijzen naar een samenwerkingsprotocol tussen het Ministerie van Justitie³, het College van Procureurs-generaal en de Adviseur-generaal voor het Strafrechtelijk beleid met als belangrijkste doel de creatie van een databank. Om een harmonisering te bekomen van de coderingen van geautomatiseerde gegevens op het niveau van de politie, op gerechtelijk niveau, op het niveau van de uitvoering van straffen en maatregelen of op het niveau van slachtoffergegevens werd ook de noodzaak om samen te werken bevestigd. Het meerjarenplan 1998-2000 inzake de informatisering van justitie moest ook georganiseerd worden rond deze as betreffende de noodzakelijke integratie en harmonisering. Ten slotte werd toen overwogen om een elektronisch dossier te creëren, gelijktijdig met de uitwerking van een wettelijk kader.

Deze politieke wil gaf de kans om een databank met statistische gegevens uit te werken op het niveau van de parketten van de correctionele rechtbanken, via de aanwerving van een team statistische analisten binnen het College van Procureurs-generaal⁴. Twee jaar later nam het grote integratieproject dat in dat programma werd voorgesteld in de justitiesector de gedaante aan van het *Phoenix*-project. De basis van dit ambitieuze project werd gelegd in 2000⁵, en het werd met veel luister gelanceerd in 2001 door de Minister die destijds bevoegd was, Marc Verwilghen; de opdracht werd gegund aan de firma Unisys. Vanaf 2004 gaat het echter de slechte kant op, en het eerste pilootexperiment van april 2005 draait op een ontgoocheling uit⁶. De mislukking van deze gigantische onderneming wordt in maart 2007 bevestigd, toen Minister Laurette

³ In die tijd het secretariaat-generaal.

⁴ Zie punt 3.2.2.

⁵ Deze kunnen als volgt samengevat worden : de informaticamiddelen van justitie uniformiseren, een elektronisch gerechtelijk dossier doorvoeren ; het werk van het gerechtelijk personeel versnellen en vereenvoudigen; de uitwisseling tussen de rechtelijke orde en de ondersteunende diensten van justitie vereenvoudigen (advocaten, deurwaardes, notarissen, experts) evenals met de justitiabele.

⁶ Zie in dat kader de vertraging waarvan melding gemaakt wordt in de *Algemene Beleidsnota van Minister Onkelinx*, 28 oktober 2005, Parlementaire Stukken, Kamer, DOC 51 2045/005, p. 11.

Onkelinx, met de steun van de Gerechtelijke orde, de achterstand die de firma had opgelopen en de duidelijk gebrekkige kwaliteit van het afgeleverde werk aanklaagde⁷. Het contract werd dan ook verbroken door de federale regering, en er werd een vraag tot schadeloosstelling gericht aan de firma Unisys⁸, die van haar kant tekortkomingen aanklaagde vanwege het justitiedepartement en eveneens om een vergoeding vroeg. De gerechtelijke procedures die toen van start gingen, zijn momenteel nog steeds lopende.

Hoewel het niet in de eerste plaats gericht was op statistische productie, had Phenix – moest het er gekomen zijn – het mogelijk moeten maken om de geïntegreerde criminologische statistiek te produceren waar we al zolang op wachtten. Behalve de globale mislukking van het project moet ook benadrukt worden dat - tijdens de enkele jaren dat het project werd uitgevoerd en gelooft werd in de voltooiing ervan - alle andere initiatieven die voorheen uitgewerkt werden, naar de achtergrond verdwenen. Impliciet werden vanuit volgende redenering alle budgettaire beslissingen genomen: waarom nog tijd en werk investeren in instrumenten die achterhaald zouden zijn? Telkens in de één of andere sector opgemerkt werd dat het gebrek aan statistieken diende weggevoerd te worden, werd hetzelfde argument aangehaald: « Phenix zal voor een oplossing zorgen », wat in realiteit tot een steeds grotere inertie leidde⁹. Tal van actoren die hierbij betrokken waren, herinneren zich nog hoeveel werkdagen ze besteedden aan vergaderingen waarin de behoeftes omschreven werden, vergaderingen die tot geen enkel resultaat leidden. De omvang van de schade moet dus ook afgemeten worden aan de graad van demotivatie die tal van personen onvermijdelijk ervaren omwille van de tijd en hoop die ze investeerden in dit mislukte proces. Dit toont aan hoezeer het enthousiasme toen de kop werd ingedrukt.

Laten we terugkomen op een recenter sleutelmoment. Eerst was er een periode waarin de politiek zich vooral interesseerde in een meting van de werklust¹⁰, een interesse die eerder ingegeven was door een managementperspectief dan door een echte wil om het strafrechtelijk beleid te ondersteunen met objectieve

⁷ Zie La Libre, 8 maart 2007.

⁸ Er wordt gezegd dat een schadeloosstelling van 28 miljoen euro zou gevraagd zijn.

⁹ Zo stelde Michel Willems vast, die toen belast was (met Walter De Pauw) met de veroordelingsstatistieken bij de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, en dit in zijn stageverhandeling bij de overheid. M. WILLEMS, *Quelle validité et quelle fiabilité pour les statistiques pénales du Service de la politique criminelle*, Stageverhandeling, Opleidingsinstituut van de Federale overheid, februari 2007, 50 p. « Phenix » heeft ook andere projecten afgeremd inzake de ontwikkeling van statistieken op het vlak van jeugddelinquentie en jeugdbescherming. Zie in dat kader C. VANNESTE, « Les statistiques en matière de délinquance juvénile et de protection de la jeunesse : un état de la situation », in *La réaction sociale à la délinquance juvénile. Questions critiques et enjeux d'une réforme*, Les Dossiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie, la Charte, 2004, n° 10, 127.

¹⁰ Zie onder meer de *Algemene beleidsnota van Minister Onkelinx*, 28 oktober 2005, Parlementaire Stukken, Kamer, DOC 51 2045/005, p. 9.

statistische gegevens. Vervolgens was het Minister Jo Vandeurzen die weer de prioriteit legde bij de ontwikkeling van statistische instrumenten om mogelijk te maken wat hij in zijn *Algemene beleidsnota* van 5 november 2008 een « evidence-based » beleid¹¹ heet. Het is in dat kader dat de Minister het NICC de opdracht gaf een globaal *datawarehouse* van Justitie te creëren, « waar alle gevalideerde data van alle betrokken actoren van justitie worden verzameld (...) We denken hier aan de informatie uit de gegevensbanken van het openbaar ministerie, de rechtbanken en hoven, de strafuitvoeringsrechtbanken, de justitiehuisen, het gevangeniswezen ... ». Het politieke elan is echter slechts van korte duur en hervalt met de aftreding van Minister Vandeurzen in december 2008, in het kader van de Fortis-zaak. Hoewel zijn opvolger, Minister De Clerck, nooit het mandaat ontkende dat aan het NICC werd toevertrouwd, heeft hij ook niet de budgetten voorzien die nodig waren voor dit ambitieuze project – al moeten we toegeven dat dat in een context van budgettaire crisis was. Hoewel het in deze omstandigheden vanzelfsprekend onmogelijk was om het beoogde doel te bereiken, heeft het NICC dankzij fondsen van wetenschapsbeleid wel getracht om een eerste basis te leggen, en dit in het kader van een explorerend onderzoek waarover de bijdrage van Benjamin Mine in dit werk deels verslag zal doen.

Tot slot dient het initiatief aangehaald te worden dat op 18 januari 2011 genomen werd om een strategisch overlegplatform te creëren tussen de Gerechtelijke orde en de FOD Justitie, « tot oprichting van een overlegmodel op strategisch, tactisch en operationeel niveau inzake alle ICT-aangelegenheden die de rechterlijke orde en haar gebruikers aanbelangen »¹². In het licht van de talrijke problemen inzake coherentie doorheen de informatiseringsprocessen, kunnen we in elk geval hopen dat dit nieuwe model een grotere synergie tussen de partners creëert die op zich in de omstandigheden kan creëren waarin nieuwe vorderingen kunnen gedijsen. We kunnen dit alleszins hopen, maar het is wat verontrustend dat niet verwezen wordt naar de productie van statistieken – de term « statistiek » wordt niet een keer gebruikt.

¹¹ *Algemene beleidsnota van de Minister van Justitie*, 5 november 2008 Doc 52 1529/016, 52-53. « In plaats van de feiten achterna te lopen, moeten we systemen vinden om proactief in te spelen op trends en een goed inzicht hebben in sterkten, zwakten, opportuniteiten en bedreigingen. We gaan met andere woorden voor een «evidence-based » beleid. De permanente verzameling, analyse en opvolging van gegevensstromen kan veel bruikbare inzichten opleveren. Het gezegde is immers «*Meten is weten is verbeteren*» ».

¹² Zie het document *Strategische krachtlijnen voor de informatisering van de rechterlijke orde 2012-2014*, website van de FOD Justitie.

2. De « geïntegreerde » criminologische statistiek in het vizier

2.1. De grondslagen

Het theoretische kader van een dergelijk project dat de ontwikkeling van een « geïntegreerde criminologische statistiek » omvat, werd in België al lang geleden voorgesteld. De basisprincipes die toen geformuleerd werden, zijn momenteel nog steeds actueel, zelfs al hebben de nieuwe informaticamiddelen de omstandigheden voor de operationalisering van een dergelijk project sterk gewijzigd.

Het dateert inderdaad van 1985 dat de Ministers van Binnenlandse zaken en Justitie samen beslisten om een groot onderzoeksproject te financieren dat werd toegewezen aan een interuniversitaire onderzoeksgroep samengesteld uit leden van de *Katholieke Universiteit Leuven*, de *Université Catholique de Louvain* en de *Vrije Universiteit Brussel*. Na een grondig onderzoek van de bestaande statistieken op politieel niveau, gerechtelijk niveau en het niveau van de uitvoering van straffen en maatregelen¹³, gaf het onderzoeksteam vorm aan het project inzake *geïntegreerde statistieken* door vier niveaus te definiëren waarvoor men tot een integratie wenste te komen¹⁴.

De *interne integratie* is erop gericht de contradicties en incoherenties eruit te filteren en te elimineren die aanwezig zijn in de verzamelingspraktijken en dus ook in de statistische tabellen voorkomen. Concreet beoogt deze integratie – wanneer de gegevens valide en exhaustief zijn – dat binnen eenzelfde instantie pertinente en coherente definities toegepast worden voor de statistische categorieën, dat dubbeltellingen geëlimineerd worden en dat een uniformisering wordt doorgevoerd. Met andere woorden: het betreft een volledige verduidelijking inzake wat geteld wordt en hoe dit geteld wordt, zodat de statistische meting zinvol is voor wat men wil tellen.

De *horizontale integratie* bestaat erin binnen elke fase van het strafbedelingsstelsel de verschillende diensten te bekijken die bevoegd zijn om gegevens te verwerken zodat ze dit op dezelfde manier doen en ervoor te zorgen dat er een gemeenschappelijke methode van dataverzameling, -registratie en statistische dataverwerking op van toepassing is. Zo beoogt men bijvoorbeeld methodolo-

¹³ W. BRUGGEMAN, C. DE SMEDT, A. HENDRICKX, G. HOUCHON, A.-M. HOTTIAUX, W. NIJS, V. PUT, J. VAN KERKVOORDE, C. VANNESTE, *Geïntegreerde « criminele » statistiek*, Rapport 1985-1986, Ministerie van Binnenlandse zaken, Ministerie van Justitie, 1986, 566 p.

¹⁴ W. BRUGGEMAN, C. DE SMEDT, A. HENDRICKX, G. HOUCHON, A.-M. HOTTIAUX, M. SCHOTSMANS, J. VAN KERKVOORDE, C. VANNESTE, *Naar een criminologische statistiek - Ontwerp van een geïntegreerde « criminele » statistiek*, 1987, 227 p., zie in het bijzonder 58-63.

gieën die uniform zijn over de verschillende parketten, gevangenissen of politiediensten heen.

De *verticale integratie* is de meest originele en veeleisende dimensie van het project. Deze dimensie bestaat erin gegevens inzake de opeenvolgende fases van het strafrechtelijk proces aan elkaar te linken. Het gaat er niet langer om dat de informatie fase per fase geïntegreerd wordt, maar wel dat de gegevens inzake de opeenvolgende fases van het strafproces aan elkaar gelinkt worden. Het doel is dus om deze gegevens tot een eenheid terug te brengen, zodat het traject van personen of zaken gevolgd kan worden doorheen de verschillende fases van het systeem. Enkel deze dimensie van de integratie biedt ons de mogelijkheid om te weten te komen hoe het systeem in het volledige geheel een bepaald type van zaken behandelt (inbreuken van seksuele aard, bijvoorbeeld), of bepaalde personen (personen met een buitenlandse nationaliteit, bijvoorbeeld) en met welke efficiëntie, of een zicht te krijgen op de terugkeer of terugkeren van eenzelfde persoon in het systeem (met andere woorden, de vraag naar recidive).

Ten slotte houdt *contextuele integratie* in dat gegevens inzake het strafrechtsbedelingssysteem in een globale context geplaatst worden die er een juistere betekenis aan geeft en tot pertinentere interpretaties leidt: hiermee doelt men op het gebruik van demografische gegevens, morfologische gegevens¹⁵ en meer kwalitatieve informatie inzake criminele activiteiten en de diensten die hierop reageren.

Zeer concreet leidde het werk ertoe dat een aantal modules werd voorgesteld die een analytisch omschrijving geven van de werking van de besluitvorming in elk deel van het systeem, op basis waarvan de elementen geïdentificeerd werden waarover informatie geregistreerd diende te worden in het perspectief van een « geïntegreerde criminologische statistiek ».

2.2. *Een stand van zaken wat betreft de viervoudige doelstelling van integratie*

Het onderzoeksproject dat hiervoor werd aangehaald, heeft zonder twijfel een grote invloed gehad op de verschillende initiatieven die genomen werden, zowel binnen de bevoegdheidssfeer van de Minister van Binnenlandse zaken als deze van de Minister van Justitie.

In het volgende punt van deze bijdrage (3) stel ik de statistische initiatieven voor die de laatste decennia genomen werden in de verschillende sectoren van het strafrecht, in een poging om een stand van zaken op te maken wat betreft

¹⁵ Gegevens inzake het effectief en de middelen van de betrokken diensten.

de oorspronkelijke doelstelling om tot hervormingen te komen, een doelstelling die destijds gedefinieerd werd in termen van de ontwikkeling van een « geïntegreerde statistiek ».

Dit overzicht zal zonder twijfel frustrerend zijn voor de verschillende diensten die statistische gegevens produceren, in de eerste plaats omdat een dergelijk overzicht noodzakelijkerwijs beknopt is, maar ook omdat - met de vastgelegde doelstelling voor ogen, die wat utopisch is qua opzet - ik me eerder zal focussen op de zichtbare lacunes en beperkingen in plaats van op het enorme en uitstekende werk dat tal van betrokken actoren al leverden.

Uit deze bespreking zal de lezer kunnen afleiden dat een belangrijke maar nog steeds te beperkte vooruitgang geboekt werd - die in bepaalde sectoren zelfs ontbreekt - om een *interne integratie* en een *horizontale integratie* te bekomen in de verschillende fases van de strafrechtsbedeling. Tot nu toe werd de doelstelling van *verticale integratie* tussen de verschillende fases nog niet vervuld. De doelstelling van contextuele integratie werd van haar kant nog maar in beperkte mate gerealiseerd en variërend van sector tot sector.

De ontwikkeling van een *Datawarehouse strafrecht* zoals Minister Vandeurzen beoogde, dient dus hoofdzakelijk tegemoet te komen aan de *doelstelling van verticale integratie*, gezien op elk niveau van het systeem de inspanningen om een interne, horizontale en contextuele integratie te bekomen, moet verdergezet worden en (meer) moeten aangepast worden aan de imperatieven van een verticale integratie.

In een tweede fase (punt 4) zal ik trachten om de belangrijkste struikelblokken te identificeren waarop elke poging botst die erin bestaat tegemoet te komen aan de doelstelling van verticale integratie van de statistiek.

3. De statistische initiatieven in het domein van het strafrecht

3.1. *Op politioneel niveau*

Op politioneel niveau beschikte België tot in 1994 over geen enkele nationale statistiek. Naar aanleiding van het onderzoeksproject "Geïntegreerde criminologische statistiek" werden deze dan geleidelijk aan uitgewerkt, met een eerste publicatie van *Geïntegreerde Interpolitiële Criminaliteitsstatistieken (GICS)* voor het jaar 1994 tot gevolg, opgemaakt binnen de *Algemene Politieundienst (APSD)* van het Ministerie van Binnenlandse zaken op basis van gegevens die geregistreerd werden in het oorspronkelijke proces-verbaal dat de politiediensten opmaken. In de eerste "Vergelijkende studie van de criminaliteit 1994-

1995 op basis van geïntegreerde interpolitiële criminaliteitsstatistiek (GICS)¹⁶ werd het werk voorgesteld als iets dat noodzakelijkerwijs in opeenvolgende fases diende te verlopen. Bijgevolg werden in eerste instantie slechts acht basisvariabelen weerhouden¹⁷, terwijl andere variabelen pas later bij een meer diepgaande "tweede invoer" worden opgenomen¹⁸. De variabelen inzake de persoon van de verdachte maken deel uit van deze laatste. De politionele statistieken die op die manier geproduceerd werden, omvatten dus inbreuken, of incidenten, met uitsluiting van elke informatie inzake de *persoon van de dader* - waaronder diens leeftijd en het statuut van minderjarige of meerderjarige -, of van het slachtoffer. Bijna achttien jaar later is de situatie op dat punt ongewijzigd gebleven, in elk geval op het niveau van de "output" waarvan de verantwoordelijke diensten momenteel melding maken in statistische publicaties. België bevindt zich op dat vlak in een situatie van "statistische armoede", wat eerder een minderheidssituatie is in vergelijking met de gegevens waarover tal van Europese landen beschikken.

Voor een goed begrip hiervan moet vanzelfsprekend rekening gehouden worden met de hervorming van de politiediensten die in 1998 van start ging. Deze hervorming heeft voor een belangrijke ommekeer gezorgd inzake het beheer van informatie, in het bijzonder wat de centralisering en behandeling ervan betreft; er werd op het moment van de hervorming trouwens opgelegd om op een meer algemene manier de validiteit te bekijken van de geproduceerde cijfers en de continuïteit van de series. Zonder de details te bespreken van de veranderingen die de hervorming met zich meebracht, benadrukken we hier wel de belangrijke wijzigingen die plaatsvonden op het vlak van de informatieflex. Voorafgaand aan de hervorming werd de databank van GICS gevoed met de gegevens afkomstig van de drie grote politiekorpsen die er destijds waren, gegevens die met niet minder dan 12 verschillende systemen geregistreerd werden¹⁹. Met de hervorming van de politiediensten vond de geleidelijke uitwerking plaats van de *Algemene Nationale Gegevensbank (ANG)*²⁰ zoals de wet op het politieambt oplegde; deze databank kon zowel operationele als statis-

¹⁶ Geproduceerd door de *Afdeling politiebeleidsondersteuning van de Algemene Politieonderdienst* voor de vergelijkende rapporten 1994-1995, 1995-1996, 1996-1997 en 1997-1998, en door dezelfde dienst geïntegreerd in de *Directie geïntegreerde werking* voor het rapport 1998-1999. De meer recente gegevens staan weergegeven op de website van de federale politie www.poldoc.be. Het principe van de vergelijkende rapporten werd verwijderd.

¹⁷ De 8 variabelen die in rekening genomen worden, zijn : (1) de registrerende politiedienst, (2) het nummer van de PV, (3) de kwalificatie van de inbreuk, (4) poging of voltooide inbreuk, (5) het tijdstip waarop de inbreuk begaan werd, (6) de geografische lokalisering, (7) de bestemming van de pleegplaats en (8) het voorwerp wat betreft inbreuken van diefstal en vandalisme.

¹⁸ Zie de voetnoot hierboven, *Rapport 1994-1995*, 16.

¹⁹ Zie de *Methodologische nota. Productie van politionele criminaliteitsstatistieken in het verleden en vandaag*, die op de website geplaatst werd van de federale politie, www.poldoc.be, begin december 2003.

²⁰ Voorzien door artikel 44 van de wet van 5 augustus 1993 inzake het politieambt.

tische doeleinden dienen. De productie van politionele statistieken is sindsdien het resultaat van een gecombineerd gebruik van de ANG-databank, de ISLP-archieven²¹ en de statistische PCS-databank (Politiële criminaliteitsstatistieken). De ANG neigt steeds meer de belangrijkste - of zelfs enige - bron van informatie te worden voor de productie van statistische gegevens²².

In het licht van de nagestreefde doelstelling om een geïntegreerde statistiek te construeren, dienen in het bijzonder twee lacunes – of beperkingen – aangehaald te worden. In de eerste plaats wordt nog geen enkele statistiek geproduceerd in functie van de teleenheid “persoon”. Hierdoor is België niet in staat om te antwoorden op Europees onderzoek indien dit ingaat op de teleenheid “persoon”. Zo was België tijdens de laatste versie van het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*²³ één van de acht landen - op een totaal van veertig - dat geen statistische gegevens kon verschaffen inzake het aantal daders van inbreuken dat geregistreerd werd op politioneel niveau, en a fortiori geen enkele statistiek kon meegeven inzake de categorie van minderjarigen afzonderlijk bekeken. Dit maakt het vanzelfsprekend ook onmogelijk om een analyse te maken van de flux van *personen* vanaf hun intrede in het strafrechtssysteem tot aan hun uitstroom. Na zoveel jaren van publicatie – en duidelijke interesse voor statistieken voor minderjarigen apart - is dit een verrassende vaststelling, te meer omdat de ANG in theorie alle variabelen bevat om dit type statistiek op te maken. Het bestaan van analyses met een beperkte verspreiding, zoals deze die uitgevoerd worden door een strategische analist van de Federale politie²⁴, toont aan dat dergelijke exploitaties momenteel mogelijk zijn. Er is echter geen enkele document bekend dat toelaat om de betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens in te schatten.

De tweede lacune betreft de stabiliteit van de gegevens. De cijfers zijn inderdaad afkomstig van een operationele databank waarin continu informatie wordt “ingegeven” naarmate de processen-verbaal binnenkomen, los van de termijn dat deze binnenkomen ten opzichte van de datum waarop de feiten vastgesteld werden enerzijds, en de feiten begaan werden anderzijds. Gezien “men steeds verdergaat met tellen” – hiermee wordt een steeds grotere exhaustiviteit beoogd – blijven de gepubliceerde cijfers niet “stabiel” doorheen de tijd; ze hangen inderdaad af het moment waarop de databank bekeken wordt. Dit probleem wordt in de hand gewerkt doordat de referentiedatum

²¹ Integrated System for the Local Police.

²² Begeleidende nota – Politionele criminaliteitsstatistieken – Juni 2008.

²³ M.-F. AEBI, B. AUBUSSON DE CAVARLAY, G. BARCLAY, B. GRUSZCZYŃSKA, S. HARRENDORF, M. HEISKANEN, V. HYSI, V. JACQUIER, J.-M. JEHLE, M. KILLIAS, O. SHOSTKO, P. SMIT, R. THORISDOTIR, *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, 4th edition, WODC, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2010.

²⁴ B. VANBRABANT, *Délinquance juvénile dans la Région de Bruxelles-Capitale*, Analyse stratégique, police fédérale déconcentrée de Bruxelles, november 2009.

voor de statistische registratie de datum is waarop de inbreuk begaan werd en niet de datum waarop de politie de inbreuk vaststelde of de datum waarop het proces-verbaal doorgegeven werd. De effecten van deze praktijk op de statistische stabiliteit verschilt naargelang de categorie van inbreuken, gezien de klachttermijnen variëren²⁵. Deze manier van werken maakt analyses in termen van tendensen of evaluaties problematisch. Zo zijn van jaar tot jaar grote verschillen tussen de cijfers merkbaar, onder meer in het kader van de dataverzameling uitgevoerd voor het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*²⁶.

Maar er moet ook benadrukt worden sinds de eerste publicatie van politionele statistieken in België grote inspanningen geleverd werden, onder meer in termen van exhaustiviteit en regelmaat²⁷. Zo werd een statistisch instrument gecreëerd in samenwerking met universitaire experts om de graad van exhaustiviteit van de ISLP-gegevens te analyseren die geregistreerd staan in de ANG, evenals om te bepalen wanneer de meest betrouwbare cijfers geproduceerd kunnen worden, gezien informatie afkomstig van de initiële processen-verbaal continu geregistreerd wordt in de informaticatoepassing. Er werd trouwens een vademecum verspreid om de uniformiteit van de registraties in de ANG te verbeteren, en de politie lanceerde in juni 2004 een actieplan dat gericht was op de « kwaliteitscontrole » van de geregistreerde gegevens. Het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten, het Comité P, dat zich meermaals boog over de vraag naar de kwaliteit van de politionele criminaliteitsstatistieken, stelde dat deze sinds 2004 relatief betrouwbaar zijn²⁸. Het rapport van het Comité P van 2006-2007 vermeldt een bordtabel die de zonechefs toelaat om de exhaustiviteit en snelheid van de doorstroom van de gegevens die geregistreerd werden in de ANG te controleren, door de gegevens die in ISLP geregistreerd staan te vergelijken met deze die nog niet in het ANG²⁹ opgenomen zijn. Zo werd het percentage exhaustiviteit in de laatste jaren op 96% geëvalueerd, en zouden de aanpassingstermijnen progressief korter worden³⁰. Om statistisch valide te zijn, dienen de analyses inzake tendensen gebaseerd te zijn op alle data van de jaren die bekeken worden, en niet alleen op de vergelij-

²⁵ Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een verkrachting die in 2000 begaan werd, en waarvoor het slachtoffer pas klacht indient in 2003, zal verschijnen in de statistiek voor het jaar 2000 (die dus blijft evolueren) en niet in de statistiek voor het jaar 2003.

²⁶ In het kader van mijn functie als nationale correspondent voor België.

²⁷ Zie in dat kader B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *Onderzoek naar de haalbaarheidsvoorwaarden voor een koppeling van statistische databanken in de vorm van een « Datawarehouse »*, Eindrapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Collectie van onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's n°25, 2011, 152-155.

²⁸ Zie de Jaarrapporten van 2005, 2006-2007, en 2008,

²⁹ Comité P, *Jaarrapport 2006-2007*, 132-136, geciteerd in B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 152-155.

king tussen het eerste en het laatste jaar, die beide gevoeliger zijn voor foutieve variaties.

3.2. *Op het niveau van Justitie*

De Minister van Justitie investeerde begin jaren negentig opnieuw in statistieken, om de tekorten weg te werken van de statistieken die voorheen door het Nationaal Instituut voor Statistiek gepubliceerd werden. Er werden binnen verschillende sectoren achtereenvolgens initiatieven genomen of specifieke inspanningen gedaan.

3.2.1. **De statistiek van de veroordelingen, opschortingen en interneringen**

Het eerste veld waarin geïnvesteerd werd, was dat van de veroordelingsstatistieken. Het statistisch steunpunt³¹, geïntegreerd in de Dienst voor het strafrechtelijk beleid (DSB) werd gecreëerd in 1994. Het heeft in de eerste plaats als opdracht de veroordelingsstatistieken te herwerken die geproduceerd worden op basis van de gegevens van het strafregister. De eerste publicatie van deze statistieken heeft betrekking op het jaar 1993; deze statistieken werden uitgewerkt om vervolgens gelinkt te kunnen worden aan gegevens die zich zowel in voorafgaande als daaropvolgende fases situeren³². Er werden zeer gedetailleerde rapporten gepubliceerd voor de jaren 1994 tot 1997. Daarna blijkt het beleid op dat vlak veranderd te zijn: op de website van de DSB zijn slechts enkele samenvattende tabellen gepubliceerd. Zo een online toegankelijkheid vormt zeker een grote meerwaarde, maar gaat jammer genoeg samen met een inperking van statistische gegevens die rechtstreeks toegankelijk zijn of informatie die betrekking heeft op het proces van de statistische productie. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de veroordelingscijfers die per inbreuk uitgesplitst worden, waarin de meest gedetailleerde categorieën van de nomenclatuur boven het vierde niveau, de documentatie inzake de gebruikte nomenclatuur

³⁰ In een bijdrage die in 2005 verscheen, en gebaseerd was op een onderzoek van de gegevens die tot in 2004 bekend waren, benadrukte P. Ponsaers sterk de onvolledigheid en onbetrouwbaarheid van de politionele statistieken, PONSAERS P. « Le chaos des statistiques policières dépassé ? » in VESENTINI F. (dir.), *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique (1830-2005)*, 2005, Académia-Bruylant, 113-132.

³¹ Het steunpunt vormde oorspronkelijk één van de polen van het *Wetenschappelijk steunpunt* inzake *Criminaliteit, bestuurlijke politie en strafrechtsbedeling* gecreëerd bij een beslissing van de Ministerraad in 1990.

³² Zie in dat kader M. BEUKEN, « Nouvelles perspectives en matière de statistiques des condamnations », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, september-oktober 1996, n°9-10, 926-943, evenals de publicaties *Statistische gegevens inzake veroordelingen, opschortingen en interneringen*, Ministerie van Justitie, DSB, Statistisch steunpunt, inzake de jaren 1993 tot 2002 (alleen op de website van de FOD Justitie voor de laatste jaren: <http://justice.belgium.be>).

en de eventuele aanpassingen hieraan, niet meer voorkomen. Ten slotte is op dit moment geen enkele analyse beschikbaar waarbij een contextuele analyse van de tendensen geïntegreerd wordt³³.

Maar het belangrijkste probleem is de grote vertraging die in de loop der jaren opgelopen werd in de publicatie van statistieken. De laatste jaren is de termijn inderdaad alleen maar langer geworden. Het is mogelijk om in juli 2012 betrouwbare en volledige statistieken op te maken tot het jaar 2005 inclusief, wat dus zes jaar voor die datum is.

Behalve dat dit gebrek aan gegevens het onmogelijk maakt om deze te gebruiken voor een evaluatie van het criminaliteitsbeleid op nationaal vlak, heeft het ook effecten op internationaal vlak. Zo is België één van de weinige landen dat geen betrouwbare en actuele statistische gegevens kan verschaffen in het kader van het onderzoek van het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* dat binnen de Raad van Europa uitgevoerd wordt. Dit is te wijten aan de vertraging die het Centraal Strafregister heeft opgelopen bij de invoer van de veroordelingsbulletins. Momenteel wordt het aantal veroordelingsbulletins dat nog geregistreerd dient te worden in de databank van het Strafregister geschat worden op ongeveer 300.000³⁴. Deze vertraging is zelf te wijten aan een gebrek aan middelen op het vlak van personeel enerzijds, en aan het feit dat de nieuwe lang verwachte toepassing nog steeds niet in werking is anderzijds. Deze toepassing moet het inderdaad mogelijk maken om gegevens die geregistreerd werden op het niveau van de griffies van de politierechtbanken en correctionele rechtbanken te recupereren en zo een dubbel codeerwerk te vermijden.

De productie van statistieken door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid noodzaakt in werkelijkheid drie aparte processen: (1) de redactie en overdracht van de bulletins met de beslissingen door de griffies van de hoven en rechtbanken, (2) de registratie van deze bulletins door het Centraal Strafregister en ten slotte (3) de extractie en structurering van de statistische gegevens door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid. Concreet intervenueert ook de Stafdienst van de FOD Justitie die ten behoeve van de FOD de extractie uitvoert van geanonimiseerde gegevens in de databank van het Strafregister en deze structureert zodat ze de databank van de DSB vormen³⁵.

³³ Deze was nochtans aangekondigd, onder meer tijdens een bijdrage op een congres dat in 2005 plaatsvond. Zie M. WILLEMS en W. DE PAUW, « Situation actuelle des statistiques pénales belges: source, objets, signification, fiabilité et aperçu statistique », in F. VESENTINI (dir.), *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique (1830-2005)*, 2005, Académie-Bruylant, 59-86.

³⁴ Volgens de schattingen van Vincent Cambier, verantwoordelijke van de directie van het Centraal Strafregister.

³⁵ Zie M. WILLEMS, *op. cit.*, 2007, 10.

Door een onderscheid te maken tussen deze drie etappes kan de vinger gelegd worden op een manuele procedure waarvan het zeer verwonderlijk is dat ze nog bestaat in het tijdperk van de informatisering: voor definitieve vonnissen stellen de griffies van de hoven en rechtbanken bulletins op van de beslissingen, op basis van de informatie gecodeerd in de informaticasystemen als deze er zijn – en dit is in het merendeel van de gevallen zo – of op basis van de vonnissen zelf als deze er nog niet zijn. De documenten worden vervolgens in gedrukte vorm overgemaakt aan het Centraal Strafregister, dat deze opnieuw moet invoeren en coderen. Deze procedure is expliciet voorzien in een omzendbrief³⁶ en heeft duidelijk te maken met de blijvende tekortkoming op het niveau van de informatica-instrumenten, wat tezelfdertijd de werkbelasting enorm doet toenemen en aan de oorsprong ligt van de grote vertraging, en tot een hoger foutenrisico leidt waardoor het eindresultaat minder betrouwbaar is³⁷.

De grote vertraging zorgt samen met het gebrek aan een historiek in de databank van het Centraal strafregister er ook voor dat de gegevens verdwijnen, een probleem dat steeds groter wordt naarmate de tijd vordert: als een veroordeelde overlijdt of in zijn rechten hersteld werd, dan verdwijnt deze volledig uit de databank zonder een statistisch spoor na te laten³⁸.

In het licht van de vertraging enerzijds en de methodologische problemen anderzijds, veroorzaakt door de bron van de statistische productie, *dient zich de vraag aan welke bron het meest adequaat* is om statistische informatie aan te leveren inzake de flux van de bestraffingsdossiers in de fase van het vonnis (correctionele rechtbanken, beroep, assisenhof, politie). Naast het dubbele codeerwerk dat er momenteel is, heeft deze vraag betrekking op een nog meer fundamentele vaststelling. Het Centraal Strafregister werd gebruikt als enige bron voor de veroordelingsstatistieken, terwijl het niet aan de oorsprong ligt van de basisinformatie. Een essentiële regel inzake dataverzameling is dat de informatie zo dicht mogelijk bij de bron verzameld dient te worden, en deze regel wordt zo overtreden. En dit is verre van onschuldig, gezien – zoals Michel Willems³⁹ vermeldt – het een belangrijke filter vormt op het niveau van de productie van statistische gegevens, namelijk de toepassing van de Wet op het Centraal Strafregister, die ervoor zorgt dat niet alle beslissingen van de hoven en rechtbanken geregistreerd worden in het Strafregister. Zo worden de beslissingen tot vrijspraak uitgesloten. Naast deze wettelijk geoorloofde uitsluiting zijn er andere meer pragmatische uitsluitingen, zoals deze inzake boetes van min-

³⁶ De omzendbrief van 30 augustus 2008 inzake het Centraal Strafregister. Deze preciseert dat « in afwachting dat de griffies van hoven en rechtbanken het Centraal Strafregister automatisch aanvullen, worden de beslissingen op papier aan het Centraal Strafregister bezorgd ».

³⁷ M. WILLEMS, *op.cit.*, 2007, 13; zie ook M. WILLEMS en W. DE PAUW, *op. cit.*, 2005.

³⁸ B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 172.

³⁹ M. WILLEMS, *op.cit.*, 2007, 5-6.

der dan 26 euro, waarvoor vage redenen aangehaald worden, behalve dat dit de werklast een beetje kan inperken.

Maar het spreekt voor zich dat de knoop momenteel op dat vlak niet kan doorgehakt worden; immers, er zijn bijna geen gegevens over het gebruik van de TPI/REA-toepassing in het luik dat betrekking heeft op de beslissingen geregistreerd door de griffies van de correctionele rechtbanken en de mobilisering voor een directe statistische exploitatie van de gegevens die erin geregistreerd staan.

Tot slot dienen we te preciseren dat enkele jaren geleden een *datawarehouse* ontwikkeld werd binnen het CIV om deze statistische gegevens te produceren, in samenwerking met de DSB. Deze *datawarehouse* zou dus gelinkt kunnen worden aan een globale *datawarehouse* van het strafrecht, op voorwaarde dat de uitwerking van een dergelijk instrument in de toekomst concreet wordt. Deze *datawarehouse* van het Centraal Strafregister is echter voor zover we weten momenteel voor behouden voor een beperkt aantal gebruikers.

3.2.2. De statistiek van de parketten van de correctionele rechtbanken

De doelstelling om alle gegevens te integreren die onder de bevoegdheid vallen van justitie heeft vervolgens de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid gestimuleerd om voorstellen te lanceren die eind 1999 geleid hebben tot de aanwerving van statistische analisten bij het College van Procureurs-generaal en Parketten-generaal bij de Hoven van beroep, en dit voor de specifieke productie van een parketstatistiek⁴⁰. Er werd in dat kader gekozen om de administratieve registraties te gebruiken die uitgevoerd worden in het TPI-REA-systeem. Het was nodig om zowel op het vlak van interne als horizontale integratie veel werk te verrichten: bij gebrek aan registratieregels gebruikte elk parket inderdaad de informaticatoepassing op een verschillende manier. De analisten hebben dus in eerste instantie een belangrijk werk van observatie, vergelijking en vervolgens uniformisering van de registraties uitgevoerd⁴¹. De eerste tastbare resultaten in de vorm van cijfertabellen hebben betrekking op het jaar 2002. De statistische analyse werd uitgevoerd op basis van een gecentraliseerde (geanonimiseerde) databank die twee extracties bevat die jaarlijks getrokken worden op een vaste datum en afkomstig zijn van alle correctionele parketten. Sinds-

⁴⁰ We dienen echter te preciseren dat de *Statistische cel van het Ministerie van Justitie*, vervolgens in 2008 geïntegreerd in het Vast Bureau Statistiek en Werklastmeting belast bleef met de opmaak van administratieve statistieken. De manier waarop ze opgemaakt worden, maakt echter dat ze weinig bruikbaar zijn op het vlak van criminaliteitsbeleid.

⁴¹ V. DUPIRE, L. VANDERWAEREN, *Rapport comparatif relatif au projet d'une statistique intégrée au niveau des parquets*, Rapport van de statistische analisten bij het College van procureurs-generaal, 293 p, maart 2001.

dien worden de statistieken jaarlijks gepubliceerd aan een vrij snel tempo (in april voor het voorafgaande jaar), eerst op de website van de FOD Justitie en recenter op deze van het College van procureurs-generaal⁴². Er werd in april 2008 een analyse gepubliceerd van de tendensen van 2003 tot 2007, die onder meer een contextuele analyse omvatte voornamelijk in het licht van de invoering van de praktijk van de vereenvoudigde processen-verbaal⁴³.

De productie van deze gegevens betekende zeker een belangrijke stap vooruit, in vergelijking met de vroegere leemte. Internationaal gezien plaats het België in een sterke positie ten aanzien van andere landen wat betreft de gegevens inzake de activiteit van het Openbaar Ministerie. In termen van interne, horizontale of contextuele integratie, zijn er echter nog leemtes die ingevuld zouden moeten worden. Zo zijn bepaalde activiteiten van het Openbaar opgenomen, zoals de strafuitvoering, nog niet opgenomen. De gepubliceerde gegevens zouden ook meer detail kunnen weergeven dan nu het geval is, onder meer op het niveau van de categorieën van inbreuken die nu nog erg breed zijn en geen analyse mogelijk maken per preventie-indicator, zodat vragen op het vlak van criminaliteitsbeleid relevant zijn, adequater beantwoord kunnen worden.

Ook valt te noteren dat wat de gegevens inzake personen betreft, de databank van de analisten belangrijke beperkingen heeft die voortkomen uit de maatregelen die genomen werden om de anonimiteit van de gegevens te bewaren en de persoonlijke levenssfeer te beschermen. Alleen het geboortjaar, en niet de volledige geboortedatum wordt meegedeeld, wat dus onder meer belet om de precieze leeftijd van de verdachten te berekenen. De geboortedatum maakt deel uit van een aantal gegevens (naam, Rijksregisternummer, etc.) die volgens de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet statistisch geëxploiteerd mogen worden. Het definitief advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer konden we niet inkijken, maar het schijnt dat deze beslissing herzien kan worden, als erom gevraagd wordt, en dit in een context waarin sindsdien andere beslissingen genomen werden, wat wijst op een nieuwe opening op dat vlak⁴⁴. Het is de moeite waard om deze stap te zetten. Ondanks deze beperking is het niettemin mogelijk om statistieken te produceren in functie van de teleenheid "personen"⁴⁵. Het gebrek aan dergelijke statistieken is waarschijnlijk meer het gevolg van de prioriteit die bij de statistische productie gegeven wordt aan een meting van de activiteit van de parketten, en niet aan een echte criminologische statistiek op basis waarvan het strafrechtelijk beleid kan uitgewerkt en geëvalueerd wor-

⁴² COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL, STATISCHE ANALISTEN, *Statistieken van het Openbaar Ministerie*. <http://www.om-mp.be/sa/start/f/home.html>.

⁴³ De reden hiervoor is onbekend, maar deze publicatie is sindsdien van de website gehaald.

⁴⁴ Zie in dat kader de bijdrage van B. MINE., in dit werk en in het bijzonder punt 1.3.3.

den. De teleenheid "personen" die al ontbrak werd in de publicaties van de politionele statistieken, ontbreekt opnieuw in deze van de correctionele parketten, wat nog eens benadrukt hoe weinig statistieken er zijn binnen deze specifieke invalshoek.

Het is waarschijnlijk dezelfde focus op een meting van de activiteiten die tot bepaalde keuzes geleid heeft inzake de nomenclatuur van de output. Zo werd ervoor geopteerd om in de gepubliceerde cijfers voor elk arrondissement de zaken op te nemen die van het ene aan het andere parket werden doorgegeven omwille van bevoegdheidsredenen⁴⁶. Hoewel hierdoor de werklust van een parket zo goed mogelijk kan weergegeven worden, geldt dit nauwelijks in de optiek van een horizontale integratie van de statistieken tussen de verschillende parketten. Vanuit een globaal oogpunt is het inderdaad zo dat de totale aantallen het totaal van de processen-verbaal dat verwezen werd naar de parketten artificieel opblazen, gezien sommige processen-verbaal op die manier twee keer geteld worden.

De dimensie van verticale integratie wordt bekeken op het niveau van de statistiek van de correctionele parketten, maar de grenzen ervan zijn ook de grenzen van de activiteit van de parketten. Zo is het mogelijk om via diagrammen van de flux een kwantitatief zicht te krijgen op de flux van correctionele zaken en de personen die betrokken zijn bij dit deel van het strafrechtssysteem. Maar in termen van verticale integratie stroomopwaarts (politie) en stroomafwaarts moet (bijna) alles nog gerealiseerd worden. We dienen echter te benadrukken dat er momenteel pilootprojecten lopen om de informatie bij te werken die geregistreerd staat op het niveau van de politie (Test van automatische communicatie van de processen-verbaal van de flux ISLP – TPI), wat een belangrijke stap betekent in de richting van een verticale integratie⁴⁷.

⁴⁵ Er werd op de gegevens van 2005 inderdaad een oefening gemaakt om het respectieve deel van minderjarigen en meerderjarigen te schatten onder de daders die globaal genomen gekend geacht worden door het Openbaar ministerie, wat het mogelijk maken om een nooit vertoonde productie te maken van statistieken in functie van de leeftijd. Zie C. VANNESTE, « La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse sous l'éclairage d'autres types d'indicateurs. Exercices de contextualisation », in C. VANNESTE, I. DETRY, E. GOEDSEELS (eds.), *De "nieuwe" statistiek van de jeugdparquetten: een belichting van de eerste analyseresultaten vanuit verschillende invalshoeken*, Academia Press, 2008, 61-94; C. VANNESTE, « La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse: une base inédite pour une esquisse historique des signalements aux parquets de la jeunesse et pour une évaluation de la part des mineurs dans la délinquance enregistrée », in TH. MOREAU, I. RAVIER, B. VAN KEIRSBILCK (dir.), *La réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse - premier bilan et perspectives d'avenir*, Luik, Editions jeunesse et droit, 2008, 357-378.

⁴⁶ Het gaat om processen-verbaal die zogenaamd « ter beschikking » zijn.

⁴⁷ Zie ook de methode die ontwikkeld werd voor de koppeling op lokaalniveau van de politiegegevens met de TPI-gegevens van de parketten (maar niet deze van het College) in het kader van het onderzoek P. PONSAERS et al., *Meet- en opvolgingsinstrument voor de strafrechtelijke keten: handleiding*, Politea, 2006.

3.2.3. De statistiek van de jeugdrechtbanken

De herhaaldelijke vaststelling dat er sinds 1989 bijna geen statistieken zijn inzake jeugddelinquentie en jeugdbescherming, heeft de toenmalige Minister van Justitie ertoe aangezet om het NICC eind 2002 een onderzoeksopdracht toe te kennen inzake de productie van statistische gegevens op dat vlak⁴⁸. In het kader van dat project werd voorrang gegeven aan de productie van statistische gegevens die van belang zijn op het niveau van de jeugdgerichten, en dit omwille van de toenmalige toestand van de statistiek en de specifieke bevoegdheden van het NICC in de justitiesector.

Het proces dat in gang gezet werd, had tot doel (1) enerzijds de bestaande informaticatoepassingen aan te passen (PJP voor de parketten en DUMBO voor de griffies) om er, naast de administratieve verplichtingen waarvoor ze ontworpen waren, ook aspecten in te integreren die eigen zijn aan de productie van pertinente statistieken en (2) anderzijds hiertoe een bottom-up proces te ontwikkelen dat een zeer nauwe samenwerking impliceert met de vertegenwoordigers van de magistraten, het administratief personeel en de informatici van het CIV⁴⁹.

Het werk werd per fase uitgedacht: de flux van de inkomende zaken (1) en de beslissingen (2) op het niveau van de parketten en de flux van de inkomende zaken (3) en de beslissingen (4) op het niveau van de jeugdrechters. De eerste fase beoogde de registratie van de flux van de inkomende zaken op het niveau van de parketten, die sinds 2005 als betrouwbaar kan beschouwd worden in een groot aantal arrondissementen. Zo publiceerde het NICC in juli 2007 de eerste gerechtelijke statistieken na een leemte van 17 jaar, in de sector van het jeugdrecht. Na een aanpassing van het instrument hernamen de statistische analisten van het College van procureurs-generaal in het kader van hun bevoegdheden een routinematige productie van deze statistieken. Ze publiceerden in maart 2012 statistieken inzake de flux van de inkomende zaken voor 2006 tot 2010⁵⁰. Hoewel deze eerste fase op die manier een goede afloop kende - al had de termijn zeker korter mogen zijn, ook al bleef ze binnen de perken -, is het betreuenswaardig dat de voortzetting van de statistische productie door de statistische analisten gepaard ging met een belangrijk verlies in

⁴⁸ Voor een stand van zaken van de statistiek in het domein van de jeugddelinquentie en de jeugdbescherming, zie C. VANNESTE, *op. cit.*, 2004, 117-132.

⁴⁹ Voor een eerste presentatie van het project, zie C. VANNESTE C. *op. cit.*, 2004 en voor een presentatie van de eerste resultaten C. VANNESTE, I. DETRY, E. GOEDSEELS (eds), *op. cit.*, 2008 ; I. DETRY, « La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse: quelques résultats des analyses réalisées sur les données relatives aux affaires signalées en 2005 », in Th. MOREAU, I. RAVIER, B. VAN KEIRSBILCK (dir.), *La réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse - premier bilan et perspectives d'avenir*, Luik, Editions jeunesse et droit, 2008, 379-396.

⁵⁰ STATISTISCHE ANALISTEN VAN HET OPENBAAR MINISTERIE, *De instroom van protectionele zaken op de jeugdparketten (2006-2010)*, <http://om-mp.be/sa/>, 51 p.

het licht van de doestelling van integratie. Naar het model van de methodologie die toegepast werd voor de statistiek van de correctionele parketten, kozen de analisten ervoor om niet (meer) de zaken uit te sluiten die « ter beschikking » stonden van een ander parket omwille van bevoegdheidsredenen, wat onvermijdelijk tot een dubbele telling geleid heeft⁵¹. Deze keuze reflecteert een logica in termen van activiteitsmeting, maar brengt dus de coherente vereisten in gevaar die eigen zijn een interne en horizontale integratie, een integratie die de analisten nochtans geëist hadden⁵².

Wat de tweede fase van het proces betreft – de registraties op het niveau van de beslissingen vanwege de parketten – werden de voorstellen tot aanpassing vanaf december 2006 geconcretiseerd in de PJP-toepassing. Het NICC publiceerde in 2010 een eerste analyse van de registraties inzake de jaren 2007 tot 2008⁵³. Deze analyse wijst op een groot tekort op het niveau van de registraties in minstens 14 arrondissementen, wat betekent dat het personeel dat betrokken is bij de instructies voor de codering duidelijk behoefte heeft aan een opleiding. De enkele betrouwbare statistieken die beschikbaar zijn voor dit niveau van de procedure zijn dus momenteel beperkt tot 13 arrondissementen en hebben alleen betrekking op de jaren 2007 en 2008. De planning van de routinematige productie van deze statistieken, die sinds 2008 eveneens werd overgenomen door de analisten van het Openbaar Ministerie, is ons momenteel niet bekend.

Ten slotte zijn de derde en vierde fase van het proces al een tijdje uitgesteld door het CIV, dat de aanpassingen dient door te voeren in de DUMBO-toepassing. De vergaderingen van de werkgroep - met wetenschappelijke ondersteuning van het NICC - vonden plaats van maart 2008 tot januari 2010. Het CIV diende het daarna over te nemen om een aantal wijzigingen door te voeren. Sindsdien wachten de jeugdrechtbanken op de "hernieuwde" toepassing; in de agenda van het CIV werd deze taak herhaaldelijk naar achter geschoven, waardoor de mogelijke publicatie van deze zo lang verwachte statistieken telkens wordt uitgesteld. In 2013 zal in elk geval geen publicatie verschijnen.

In deze statistieken die nog steeds in de in opbouw zijn, voorzien de registratiemodellen in theorie een verticale integratie vanaf de signalering van de feiten aan de parketten en vervolgens gedurende de volledige periode dat de

⁵¹ Zo wordt eenzelfde zaak een eerste keer geteld in het parket waar ze « foutief » aankomt (het betreft het arrondissement waar het feit begaan werd en niet waar de minderjarige gedomicileerd is) en een tweede keer in het arrondissement waaraan de zaak wordt overgemaakt.

⁵² De berekende totalen voor België bevatten inderdaad een niet verwaarloosbaar deel zaken dat twee keer geteld werd.

⁵³ I. DETRY, E. GOEDSEELS, C. VANNESTE, « Les chiffres des parquets de la jeunesse au grand jour », in F. GAZAN, C. DE CRAIM, E. TRAEYS (eds.), *Jeugd delinquentie : op zoek naar passende antwoorden, Délinquance juvénile: à la recherche de réponses adaptées*, Maklu, 2010, 41-67; FOD Justitie, *Justitie in cijfers 2010*, 46-53.

jeugdrechters ermee belast zijn. In principe zouden de vernieuwde toepassingen een verbinding moeten maken tussen de twee toepassingen, PJP en DUMBO, een verbinding die er oorspronkelijk niet was.

3.2.4. De penitentiaire statistieken

Als men het strafrechtssysteem in zijn geheel bekijkt, dan blijken geïnformateerde databanken het langste te bestaan in de penitentiaire sector, en dus ook de meest beproefde te zijn. De informatie inzake de productie en de exploitatie van deze databanken kan dus mogelijk gebruikt worden om andere databanken uit te werken, die recenter ontstaan zijn in verschillende strafrechtelijke sectoren⁵⁴.

De penitentiaire administratie werkte al in 1974 een systeem van databanken uit (BS2000). In 1997-1998 werd dit systeem vervangen door een nieuwe toepassing, SIDIS (Système Informatique de Détention/Detentie Informatie Systeem), die de informatie uit de oude toepassing recupereerde en enkele relatief beperkte aanpassingen introduceerde⁵⁵. De laatste fase in dat proces vond plaats in 2001-2002, toen een nieuwe databank werd ingevoegd die rechtstreeks gelinkt is aan de SIDIS-toepassing. De functionaliteiten van SIDIS bleven behouden, maar het programma GRIFFIE voegde er nieuwe aan toe die wat meer mogelijkheden boden voor de realisatie van gedetailleerde analyses die vanuit wetenschappelijk oogpunt van belang zijn⁵⁶. Het mag dus verwonderlijk lijken dat met dergelijke mogelijkheden tot exploitatie – wat belangrijk is in vergelijking met gelijkaardige databanken in het buitenland – de situatie zo lacunair blijft op het vlak van de publicatie en de verspreiding van penitentiaire statistieken. Zelfs al vulden de jaarlijkse activiteitenrapporten van het Directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen sinds 2007 een zeker tekort in, toch blijft de statistiek die erin gepubliceerd staat relatief mager in vergelijking met de informatie die beschikbaar is: zo wordt geen onderscheid gemaakt tussen de populatie van veroordeelde gedetineerden in functie van de duur van hun straf, of wordt bij de categorie van verdachten niet toegelicht welke al ver-

⁵⁴ Deze databank heeft tal van analyses mogelijk gemaakt, waaronder deze die het NICC maakte, onder meer: E. MAES, « Studie van de evolutie van de gedetineerdenpopulatie volgens misdrijf-categorie (1980-1998) », *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2002, nr. 4 (juli-augustus), 340-350; S. DELTENRE, E. MAES, « Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis », *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2002, nr. 3 (mei-juni), 196-211; S. DELTENRE, E. MAES, « Simulation de l'impact de quelques changements législatifs en matière de détention avant jugement », *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, 2004, 1, 83-117.

⁵⁵ In het bijzonder op het niveau van de codes van de inbreuken.

⁵⁶ Zie voor meer informatie C. VANNESTE et al., « De la production à l'exploitation statistique: l'intervention scientifique dans tous ses états », in F. VESENTINI (dir.), *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique (1830-2005)*, Académia-Bruylant, 2005, 193-217.

oordeeld werden maar nog niet definitief. Nochtans is deze essentieel om de evolutie van de gevangenisbevolking in kaart te brengen.

Uit een onderzoek naar de cijfers die gepubliceerd werden in verschillende informatiebronnen (activiteitenrapporten, publicatie van « justitie in cijfers », internationale enquêtes, ...) blijkt trouwens dat de cijfers die geproduceerd werden inzake eenzelfde jaar telkens schommelen naargelang het jaar, voor eenzelfde statistische eenheid. Deze vaststelling hangt samen met de aard van de databank; de statistieken worden inderdaad geproduceerd op basis van een « databank in productie », die per definitie beweegt. De cijfers die geproduceerd worden op basis van de opeenvolgende extracties variëren dus naargelang het moment waarop deze extracties uitgevoerd werden. De validiteit van de geproduceerde cijfers komt trouwens in het gedrang door dubbelzinnige sleutelconcepten zoals « penitentiaire bevolking » en methodologische tekortkomingen inzake de groepering van codes onder bredere analysecategorieën⁵⁷. Het is om deze situatie weg te werken dat het NICC in 2004 een onderzoeksproject startte, dat in eerste instantie gefocust was op de uitwerking van een conceptueel kader om een regelmatige en systematische productie van gevangenisstatistieken mogelijk te maken. Het project bestaat erin dat voortaan op basis van een kopie van de "databank in productie" gewerkt wordt, een versie die gecontroleerd en gestabiliseerd werd in functie van een statistische productie. Om in de toekomst een routinematige productie van statistieken mogelijk te maken, werd een *datawarehouse* ontwikkeld in samenwerking met het Directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen en het CIV, naar het model van hetgene dat uitgewerkt werd voor de productie van veroordelingsstatistieken. Vier modules (opsluitingen, bevolking, invrijheidstellingen, ontsnappingen) werden ontwikkeld, en de gegevens die sinds 1980 beschikbaar zijn, werden er geleidelijk aan in ingevoerd⁵⁸.

Het is dus verwonderlijk dat de resultaten van dit belangrijke project weinig zichtbaarheid gekregen hebben, gezien de investering die er sinds 2004 in gedaan werd. Zoals B. Mine signaleert in het recente onderzoeksrapport, blijft het vandaag moeilijk om een duidelijk en exhaustief zicht te krijgen op alle concrete resultaten waar de technische en menselijke middelen toe geleid hebben, net zoals het moeilijk is te ontdekken welke de perspectieven van dit project zijn⁵⁹. De *datawarehouse* wordt bij ons weten momenteel slechts in zeer

⁵⁷ Zie in dat kader B. MINE, C. VANNESTE, *op. cit.*, 2011, 175, en E. MAES, « Over de productie van statistische tijdsreeksen met betrekking tot de bedrijvigheid binnen de strafrechtsbedeling », in A. RAES, S. THOMAS, S. DE KEULENAER, J.-F. MINET, *Strafrechtelijk beleid. Beleidsvoering: evoluties en uitdagingen.*, Congresboek/Politique criminelle. *Mise en œuvre de la politique : évolutions et défis*, Livre de Congrès, Bruxelles, Service de la politique criminelle, Politea, 2010, 131-143.

⁵⁸ Zie de voorstelling van het project E. MAES, C. VANNESTE (dir.), *Exploitation scientifique des bases de données pénitentiaires*, op de website van het NICC, <http://nicc.fgov.be/>.

⁵⁹ B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 177.

bepaalde mate intern gebruikt bij het DGEPI. Deze vaststelling roept er op z'n minst vragen op bij de prioriteiten die toegekend wordt aan een productie van statistieken enerzijds en het gebruik dat gemaakt wordt van de middelen die gemobiliseerd worden anderzijds, en dit in het licht van de wetenschappelijke en beleidsmatige interesse die er is om over volledige en gedetailleerde statistieken te kunnen beschikken en die zo transparant mogelijk zijn.

Deze kwestie werd meer recent aangehaald in het auditrapport dat het Rekenhof opmaakte en in december 2011 publiceerde, met als titel « Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen »⁶⁰. Het Rekenhof klaagt er op een zeer expliciete manier het gebrek aan beschikbare cijfers in aan. Het stelt als volgt: « Er bestaan ook hiaten en problemen om het cijfermateriaal op een coherente manier te gebruiken bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Een aantal statistieken is niet of laattijdig beschikbaar. (...) Cijfers zijn weinig toegankelijk voor wetenschappelijk onderzoek door externen. Ook het Rekenhof kreeg geen antwoord op een aantal specifieke vragen over de cijfergegevens van SIDIS-griffie bij het DG EPI. De diensten die voor de statistieken en de statistische verwerking moeten zorgen, zijn onderbemand »⁶¹. Het rapport beveelt de Minister en FOD Justitie bij wijze van conclusie aan om voldoende middelen te voorzien en prioriteit te geven aan de ontwikkeling van statistische diensten. Hopelijk zal de oproep van deze instantie die een onmiskenbare autoriteit heeft, gehoord worden.

3.2.5. De statistieken van de Justitiehuisen

Het « Justitiehuis » is een concept dat vrij recent zijn intrede heeft gemaakt binnen de Belgische justitie. Het is inderdaad in 1999 dat de reorganisatie van de zogenaamde "parajudiciaire" missies geconcretiseerd werd in de schoot van de justitiehuisen⁶². Missies die voorheen verspreid werden uitgevoerd, door verschillende diensten en instanties, werden van toen af opgenomen binnen eenzelfde institutionele structuur. De missies die op die manier gegroepeerd werden, kunnen in drie types opgedeeld worden. (1) De strafrechtelijke missies hebben betrekking op probatie, bemiddeling in strafzaken, voorwaardelijke invrijheidstelling, gratie, sociaal verweer, alternatieven voor de voorlopige hechtenis, werkstraf⁶³, elektronisch toezicht⁶⁴ en de aanvragen tot peni-

⁶⁰ REKENHOF, *Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen*, Rapport van het Rekenhof voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, december 2011, 181 p., zie de website ccrek.be.

⁶¹ REKENHOF, *op.cit.*, 2011, p. 44.

⁶² Zie voor een meer gedetailleerd onderzoek C. VANNESTE & al., *op.cit.*, 2005, 210-216; A. JONCKHEERE, « SIPAR, un système informatique emblématique des transformations observables au sein des maisons de justice », Actes du séminaire transatlantique Innovations pénales organisé par D. KAMINSKI et J.-F. CAUCHIE, Champ Pénal / Penal Field, online geplaatst op 31 oktober 2007. URL : <http://champpenal.revues.org/document2943.html>.

tentiair verlof of om een uitgangsvergunning. (2) De burgerlijke missies hebben betrekking op de uitvoering van sociale onderzoeken in het kader van gerechtelijke procedures en in het bijzonder in het kader van de wet inzake de jeugdbescherming. (3) Tot slot hebben de missies inzake hulpverlening en onthaal enerzijds betrekking op sociaal en juridisch onthaal in het kader van eerstelijnswerking en anderzijds specifiek slachtofferonthaal.

Het spreekt voor zich dat de statistieken die de Justitiehuisen produceren, en in het bijzonder deze inzake strafrechtelijke missies, van rechtsreeks belang zijn voor het project dat de uitwerking omvat van een geïntegreerde criminologische statistiek, in die mate dat deze belangrijke informatie kunnen geven inzake de uitvoering van straffen en maatregelen "in de gemeenschap"⁶⁵.

Gezien deze nieuwe structuur ontstaan is in het tijdperk van de informatisering, heeft ze vrij snel voordeel kunnen halen uit een informatica-instrument, namelijk de SIPAR-toepassing (Système Informatique PARajudicaire), dat in 2000 gefinaliseerd werd door de firma Dolmen, maar vervolgens regelmatig gewijzigd werd. De eerste periode dat deze toepassing gebruikt werd, moet als een overgangperiode beschouwd worden. Deze periode eindigde op 1 januari 2005 toen de omzendbrief van kracht ging die een veralgemeend en exclusief gebruik van de SIPAR-toepassing verplicht maakte.

Hoewel SIPAR oorspronkelijk was uitgewerkt om de administratieve opvolging van justitiabelen te kunnen verzekeren, kreeg de toepassing snel een andere functie: beheersondersteuning, instrument om de werklast te meten en ten slotte productie van statistische gegevens. De ontwikkeling van dit instrument zorgde ervoor dat het NICC in 2004 de toenmalige Minister van Justitie voorstelde om een permanent project te ontwikkelen gericht op de statistische en wetenschappelijke exploitatie van informatie die het systeem nieuw registreert. De analyses van de gegevensextracties werden neergeschreven in vier onderzoeksrapporten van het NICC ter ondersteuning van het strafrechtelijk beleid⁶⁶, en dit na een eerste explorerende fase waarin de mogelijkheden en beperkingen van SIPAR in kaart gebracht werden en de toepassing naar alle Justitiehuisen veralgemeend werd. De eerste resultaten werden ook in perspectief geplaatst ten opzichte van de statistische gegevens van de parketten, om na te gaan of op basis hiervan een instrument zou kunnen gecreëerd worden om het criminaliteitsbeleid te evalueren⁶⁷. De onderzoeksresultaten zijn trouwens van die aard dat ze zowel ondersteuning bieden voor het onderhoud

⁶³ Sinds het ontstaan ervan in 2002.

⁶⁴ Sinds 1 september 2007, ten gevolge van de overdracht van deze missie die voorheen opgenomen werd binnen het Directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen naar de Justitiehuisen.

⁶⁵ Deze uitdrukking verwijst naar degene die gebruikt werd in het kader van het onderzoek SPACE II dat gerealiseerd werd binnen de Raad van Europa en betrekking had op de straffen en maatregelen die toegepast werden binnen de Gemeenschap.

van de informatica-instrumenten die gebruikt worden binnen de justitiehuisen (validiteit van de gegevens, uitklaring van de registratievelden, verbetering van het gebruikershandboek voor SIPAR, etc.) als voor de uitwerking van nieuwe informatica-instrumenten (nieuwe SIPAR en datawarehouse) binnen het DG Justitiehuisen⁶⁸.

De verspreiding van statistische gegevens gebeurt routinematig in het activiteitenrapport van het Directoraat-generaal Justitiehuisen, sinds in 2008 een dienst « data analyse en kwaliteit » werd opgericht, en in de jaarrapporten « Justitie in cijfers » die de FOD Justitie publiceert. De statistische series die erin opgenomen worden, blijven echter beperkt tot weinig gedetailleerde categorieën.

Een grondig onderzoek van de SIPAR-toepassing heeft uitgewezen dat er een aantal belangrijke beperkingen zijn inzake de doelstelling van een statistische integratie, die momenteel nog niet opgelost zijn. Zoals Benjamin Mine in een recent onderzoeksrapport aanhaalt⁶⁹, hebben deze beperkingen voor een groot deel betrekking op de nomenclatuur die gebruikt wordt om inbreuken te registeren. De gebruikte nomenclatuur is inderdaad gebaseerd op een zeer ruime categorisering, die met geen enkele nomenclatuur overeenstemt die gehanteerd wordt op de andere niveaus van het strafrechtelijk systeem, zelfs al verwijzen de instructies en de concordantietabel in het vademecum hiernaar. Deze categorisering is te breed en op een onduidelijke manier gedefinieerd, en stelt zo problemen zowel in termen van interne integratie als in termen van horizontale of verticale integratie.

⁶⁶ A. JONCKHEERE, C. VANNESTE (dir.), *Onderzoek betreffende de wetenschappelijke exploitatie van databanken in het kader van de Justitiehuisen – SIPAR*, Eerste rapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Departement Criminologie, Collectie onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's, n° 16, Brussel, december 2006, 77 p.; A. JONCKHEERE, C. VANNESTE (dir.), *Onderzoek betreffende de wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, de databank van de justitiehuisen. Analyse van de gegevens betreffende het jaar 2006*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Departement Criminologie, Collectie onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's, n° 21, Brussel, juli 2008; D. BURSENS, C. VANNESTE (dir.), *Bemiddeling in strafzaken. Onderzoeksnota in het kader van de wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, databank van de Justitiehuisen*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, Collectie onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's, n° 24, 2011; A. JONCKHEERE, *La (mise en) liberté sous conditions : usages et durée d'une mesure alternative à la détention préventive (2005-2009)*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, Collectie onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's, n° 28, 2012.

⁶⁷ A. JONCKHEERE, C. VANNESTE, « Vers une statistique du secteur parajudiciaire ? Un nouvel outil pour l'évaluation et l'élaboration de la politique criminelle », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2008, n°6, 626-654.

⁶⁸ Het NICC is voortaan betrokken bij de twee processen.

⁶⁹ B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 177-183.

3.2.6. De statistieken van de Strafuitvoeringsrechtbanken

Op het moment dat de politieke besluitvormers aan het overwegen waren om strafuitvoeringsrechtbanken (SURB) te creëren, werd in mei 2004 voor een eerste keer de hulp van het NICC ingeroepen, om de werklast van deze toekomstige rechtbanken te evalueren⁷⁰. Het mandaat werd vervolgens in maart 2007 uitgebreid; het NICC kreeg de permanente opdracht om de nieuwe wet van 17 mei 2006 te evalueren.

Om deze opdracht te vervullen, werkte het NICC samen met het CIV en een werkgroep die in dat kader werd samengesteld. Het doel was om een registratie-instrument uit te werken speciaal voor de SURB, genaamd SURTAP. Een eerste analyse van de gegevens die in het nieuwe systeem geregistreerd werden, kwam er toen de SURB enkele maanden in werking waren (februari-oktober 2007). Deze analyse wees op belangrijke lacunes in de registraties, en leidde tot voorstellen om de toepassing te wijzigen, die vervolgens met de werkgroep besproken werden. Een nieuwe versie van SURTAP –SURTAP2 gedoopt – werd vervolgens ontwikkeld; deze vervangt sinds december 2011 volledig de eerste versie⁷¹. Er loopt een onderzoek naar de geregistreerde gegevens⁷², maar het lijkt erop dat momenteel nog geen valide en betrouwbare statistieken kunnen opgemaakt worden, omwille van de lacunaire codering of omwille van tekortkomingen in de informatietoepassing.

Hoewel er momenteel nog geen statistische publicatie is die het belang van deze toepassing kan duiden, dienen we te benadrukken dat het voordeel van dit instrument – één van de meest recente – erin bestaat dat het aandacht heeft voor integratie. Er zijn immers elementen voorzien die enerzijds een koppeling met SIDIS mogelijk maken, en anderzijds met SIPAR. Zo is in de toepassing SIPAR2 een reeks verplichte velden voorzien voor de registratie van gegevens inzake de detentie, de registratie van een gedetineerdnummer en een detentienummer. De registratie van deze identificatienummers moet het mogelijk maken om in de databank SURTAP (bijna) automatisch gegevens te hernemen die te maken hebben met de detentie⁷³.

⁷⁰ E. MAES, *Proeve van werklasmeting van de toekomstige strafuitvoeringsrechtbanken. Een simulatie-oefening op basis van data in verband met de strafuitvoeringspraxis tijdens het jaar 2004*, Onderzoeksnota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie - Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, 13 december 2005 (met aanvulling d.d. 19 mei 2006: tabel in bijlage), 10p. + bijlagen.

⁷¹ We dienen op te merken dat het tijdstip waarop deze nieuwe toepassing geïntroduceerd werd, meerdere malen werd uitgesteld, omwille van de prioriteiten die het CIV stelde bij de organisatie van zijn taken.

⁷² In juli 2012.

⁷³ De gegevens die hernomen worden, hebben voornamelijk betrekking op de persoon van de justitiabele (geslacht, nationaliteit, geboortedatum, etc.) en de detentie (datum van de arrestatie, datum van de opsluiting, datum van de toelaatbaarheid, datum van strafeinde). Zie B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 183-184.

Het belangrijkste dat momenteel te melden valt, is echter de extreme traagheid van het proces: van zodra de wet van kracht ging, werden de nodige voorzieningen getroffen om snel statistieken te kunnen produceren, maar vijf jaar later is nog steeds geen enkele statistiek beschikbaar om de nieuwe strafuitvoeringsrechtbanken te evalueren. En de gerechtelijke, politieke en administratieve autoriteiten lijken zich hier niet al te erg aan te storen. De onderzoekers kunnen dus alleen gebruik maken van de informatie die geregistreerd staat in de toepassing SIDIS/GREFFE om evaluaties te uit te werken, die noodzakelijkerwijs beperkt zijn⁷⁴.

3.2.7. De zwevende sectoren

De lezer kan vaststellen dat bepaalde sectoren niet vertegenwoordigd zijn in dit overzicht van statistische initiatieven, een overzicht dat zich situeert in de lijn van het project gericht op de ontwikkeling van een geïntegreerde criminologische statistiek. Dit is bijvoorbeeld het geval voor statistieken inzake de activiteiten in de fase van het onderzoek. Het is nochtans noodzakelijk dergelijke statistieken op te nemen in een globaal programma dat gericht is op de ontwikkeling van een geïntegreerde statistiek. Dat dit mogelijk is, wordt geïllustreerd door een informaticatoepassing, genaamd JIOR, die vanaf 1999 geleidelijk aan ingevoerd werd in de kabinetten van de onderzoeksrechters. Momenteel is deze toepassing echter nog niet in die mate aangepast dat ze exhaustieve, valide en betrouwbare statistieken kan produceren. De statistieken die jaarlijks meegedeeld worden door het *Vast Bureau Statistiek en Werklastmeting* worden door elke onderzoekskabinet apart opgemaakt, zonder centralisering en uniformisering. Ze worden dus momenteel onder heel wat voorbehoud gepubliceerd.

Hetzelfde geldt voor de activiteitenstatistieken van de correctionele rechtbanken, politierechtbanken, hoven van beroep of hoven van assisen, waarvan de productie tot op vandaag niet gevalideerd werd, ondanks het feit dat er in die verschillende sectoren informaticatoepassingen bestaan.

Tot slot moet in de toekomst ook in het bijzonder nagedacht worden over de vraag naar de informatie inzake slachtoffers. Dit luik wordt vaak verwaarloosd wanneer de statistieken van het strafrechtelijk systeem besproken worden. Naar de evaluatie van het beleid ten behoeve van slachtoffers toe is het nochtans belangrijk statistische informatie te verzamelen over de slachtoffers die betrokken zijn bij het systeem. Van de informaticatoepassingen⁷⁵ die ver-

⁷⁴ Zie in dat kader E. MAES, C. TANGE, « La libération conditionnelle sous le régime des tribunaux de l'application des peines. Bilan et enjeux émergents d'une première année de fonctionnement (2007) », *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, november 2011, 929-963.

⁷⁵ De sector van de Justitiehuzen beschikt over een specifieke toepassing (SOSIP) voor wat slachtofferonthaal betreft.

meld werden, bevatten verschillende velden die betrekking hebben op slachtoffers; hiernaar zou in de toekomst meer aandacht moeten uitgaan, zodat statistieken geproduceerd kunnen worden over dat domein.

4. De belangrijkste haalbaarheidsvoorwaarden voor de realisatie van een verticale integratie van de statistiek

In het licht van deze bespreking van bestaande statistieken, kunnen duidelijk drie struikelblokken geïdentificeerd worden waarop de momenteel ontbrekende verticale integratie botst: het gebrek aan een unieke identifier voor personen en zaken, het gebrek aan harmonisering van de gebruikte nomenclaturen en de zeer variabele kwaliteit van de gegevens die momenteel geproduceerd worden in de verschillende sectoren. Deze vaststelling was het vertrekpunt van een onderzoeksproject dat het NICC in 2009 aanving en waarvan het rapport publiek gemaakt werd in december 2011⁷⁶. Dit onderzoek had tot doel om de haalbaarheidsvoorwaarden te onderzoeken om statistische databanken aan elkaar te linken die betrekking hebben op het strafrecht, in de vorm van een *Datawarehouse*. In zijn bijdrage in dit werk zal Benjamin Mine op een zeer gedetailleerde manier het werk toelichten dat hij verrichte inzake twee essentiële voorwaarden om tegemoet te komen aan de doelstelling van verticale integratie. Ik beperk me in mijn eigen bijdrage dus tot een korte opsomming ervan.

4.1. Een unieke identifier voor personen en zaken

De eerste voorwaarde betreft de identificatienummers die noodzakelijk zijn voor de opvolging van personen en zaken doorheen het bestraffingssysteem. Hoewel het merendeel van de sectoriële databanken een identificatienummer hanteert voor personen dat hetzij op lokaal, hetzij op centraal niveau bruikbaar is, kan momenteel de informatie uit verschillende databanken onmogelijk aan elkaar gelinkt worden, en dit bij gebrek aan registratie van eenzelfde identifier. Wat de personen betreft, bestaat een mogelijke oplossing erin om in elke databank het rijksregisternummer te registreren voor de Belgische populatie en het nummer van de Dienst Vreemdelingenzaken – als dat er is – voor de niet-Belgen. De registratie van deze nummers brengt echter twee soorten problemen met zich mee: juridische obstakels die te maken hebben met de

⁷⁶ B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011.

bescherming van de persoonlijke levenssfeer enerzijds, moeilijkheden qua toegankelijkheid of geïnformatiseerde registratie anderzijds. Van zodra er een oplossing is voor deze problemen, zal het verplicht moeten worden om het nummer te noteren, zodat het systematisch beschikbaar wordt. In de bijdrage van Benjamin Mine wordt deze kwestie uitvoerig besproken.

4.2. *De problemen inzake het koppelen en harmoniseren van de nomenclaturen*

Doorheen de verschillende fases van het strafrechtelijk systeem worden nomenclaturen als referentiepunt gehanteerd voor de codering van feiten en inbreuken, beslissingen of persoonlijke kenmerken. Naargelang het geval wordt momenteel al een interne en horizontale harmonisering uitgevoerd (verschillende parketten, verschillende justitiehuzen, verschillende gevangnissen ...). Echter, een verticale integratie veronderstelt ook dat deze nomenclaturen coherent zijn doorheen het ganse strafrechtssysteem, wat momenteel verre van het geval is. Op het moment dat gekozen werd voor de verschillende nomenclaturen, werd rekening gehouden met de integratiedoelstelling. Er werd dus een basis gelegd voor deze integratie, en dit door te verwijzen naar eenzelfde coderingssysteem. Dit is echter niet systematisch en de bestaande nomenclaturen zijn onvoldoende. Zo vertonen de preventiecodes een aantal onzorgvuldigheden in de definities of overlap van categorieën die verholpen dienen te worden. In de bijdrage van Benjamin Mine worden enkele oplossingen hiervoor besproken.

4.3. *De wisselende kwaliteit van de gegevens*

Tot slot mag niet uit het oog verloren worden dat de kwaliteit van de verticale integratie rechtstreeks afhankelijk is van de kwaliteit van de gegevens die op elk niveau en in elke sector van het strafrechtelijk systeem geregistreerd worden. Het parcours dat hierboven werd geschetst, toont aan dat deze kwaliteit nog zeer ongelijk is. Parallel met het project dat gericht is op de onderlinge koppeling van gegevens, dienen dus de inspanningen verdergezet te worden die al van start gingen door weer het accent te leggen op de vereisten van de integratie enerzijds en ervoor te zorgen dat de sectoren die tot nu toe verwaarloosd werden progressief gedekt worden en over de gepaste middelen beschikken om valide en betrouwbare gegevens te produceren anderzijds.

5. Conclusies

Wat kunnen we onthouden van dit parcours doorheen de strafrechtelijke statistieken? De problemen die we tegenkomen op deze lange weg naar een "geïntegreerde criminaliteitsstatistiek", lijken geconcentreerd te zijn rond enkele sleutelfactoren.

Wat de vertraging betreft op het niveau van de productie of publicatie van statistieken in de verschikkende sectoren (veroordelingen, jeugd, strafuitvoeringsrechtbanken, ...), moet in de eerste plaats verwezen worden naar de wisselvalligheden van het informatiseringproces. Zowel op het niveau van de strategische en budgettaire keuzes - die in bepaalde gevallen ook samenhangen met de politiek - als op het niveau van de interne planning binnen de CIV-dienst, blijkt een gebrek aan duidelijk prioriteiten inzake de statistische productie. In het tijdperk van de informatisering hangt de statistische productie meer en meer af van kwaliteitsvolle informatica-instrumenten, en het is dus noodzakelijk dat de informatica op die golflengte zit die van haar verwacht wordt.

De situatie die geschetst werd in het licht van het objectief van een "geïntegreerde criminaliteitsstatistiek" verraadt trouwens dat de nagestreefde doelstellingen significant afwijken ten aanzien van het oorspronkelijke perspectief. Dit geldt voor managementdoelstellingen - de meting van de werklust bijvoorbeeld - die in bepaalde gevallen de bovenhand nemen op de doelstellingen van een geïntegreerde statistiek, waardoor de ondersteunende en evaluerende functie ten aanzien van het strafbeleid op de achtergrond verdwijnt, een functie die nochtans terecht aan de statistiek wordt toegeschreven.

Tot slot dienen we op te merken dat momenteel een globale en gecentraliseerde visie ontbreekt, zodat een echte "geïntegreerde criminologische statistiek" kan uitgewerkt worden⁷⁷. De middelen die de laatste decennia geïnvesteerd werden in de verschillende betrokken diensten hebben het zonder twijfel mogelijk gemaakt om vorderingen te maken. Deze botsen echter op hun limieten, nu men een statistische productie beoogt met een verticale dimensie die elk van de afzonderlijke sectoren overstijgt. De oprichting van een specifieke coördineerde instantie, die over de juiste middelen beschikt en de autoriteit heeft om in nauw overleg met de instanties die gegevens produceren, een echte geïntegreerde statistiek op te maken, lijkt in deze fase onmisbaar. Alleen een dergelijke instantie zou met de nodige legitimiteit in staat zijn om de huidige problemen op te lossen en de aandacht te richten op een statistische productie die nuttig is voor het strafbeleid. En dit is ten zeerste noodzakelijk. De

⁷⁷ Isabelle Detry maakt in haar bijdrage een socio-institutionele analyse, in een specifieke sector, die in het bijzonder de schadelijke effecten benadrukt die een gebrek aan coördinatie teweegbrengen.

publieke debatten die betrekking hebben op kwesties inzake het strafrechtelijk beleid herinneren de betrokken besluitvormers inderdaad regelmatig aan de nood aan pertinente en coherente statistische gegevens.

HET GEBREK AAN EEN UNIEKE IDENTIFICATOR EN EEN HARMONISERING TUSSEN DE NOMENCLATUREN INZAKE DE INBREUKEN: TWEE GROTE OBSTAKELS VOOR DE PRODUCTIE VAN EEN GEÏNTEGREERDE CRIMINOLOGISCHE STATISTIEK IN BELGIË¹

BENJAMIN MINE

ONDERZOEKER – OPERATIONELE DIRECTIE CRIMINOLOGIE – NATIONAAL INSTITUUT VOOR CRIMINALISTIEK EN CRIMINOLOGIE

Inleiding²

Voor elke fase van de strafrechtsbedeling is minstens een informaticatoepassing beschikbaar, waarin veel informatie kan geregistreerd worden. Hoe verrassend dit ook mag lijken, is het momenteel in België niet mogelijk om de informatie die in verschillende databanken van de strafrechtsbedeling opgeslagen zit aan elkaar te linken, op enkele uitzonderingen na. Drie grote problemen liggen hieraan ten grondslag: het gebrek aan een (systematische) registratie van één en dezelfde identificator, de variërende kwaliteit van de gegevens die geregistreerd staan in de informaticatoepassingen en ten slotte de diversiteit van de gebruikte nomenclaturen.

Deze lacunes hebben wel degelijk een impact op de mogelijke exploitatie van de databanken van de strafrechtsbedeling in het kader van onderzoeksprojecten met wetenschappelijke, historische of statistische doeleinden. Momenteel kan de flux aan informatie die zich in het strafrechtsbedelingsysteem situeert inderdaad niet op een betrouwbare manier geanalyseerd of gemeten worden « en prenant en considération l'articulation entre elles des différentes unités de compte (faits, affaires, décisions, personnes) »³. Nochtans zou een dergelijke

¹ Deze tekst werd vertaald uit het Frans. Met dank aan Eric Maes voor de nalezing van de vertaling van deze tekst.

² De huidige bijdrage maakt deel uit van het onderzoeksrapport dat gefinancierd werd door de FOD Wetenschapsbeleid en het NICC van 1 oktober 2008 tot 31 december 2011, uitgevoerd onder leiding van C. Vanneste binnen de Operationele Directie Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC). Het onderwerp van dit onderzoek was een exploratieve studie inzake de haalbaarheidsvoorwaarden van de koppeling van de databanken van de strafrechtsbedeling via de ontwikkeling van een "datawarehouse". B. MINE & C. VANNESTE (dir.), *Recherche relative aux conditions de faisabilité d'une articulation des bases de données statistiques sous la forme d'un « datawarehouse »*, Eindrapport, Brussel, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, december 2011, 220 p.

³ M. BEUKEN, *Politique criminelle et statistique criminologique intégrée*, Ministerie van ambtenarenzaken – Ministerie van Justitie (FOD), Stageverslag, 1998, 54.

analyse de transparantie vergroten, en bijgevolg het inzicht in de werking van het strafrechtsbedelingssysteem met het oog op « évaluer plus correctement les performances du système, que ce soit dans une stricte perspective de gestion plus efficace ou dans un but plus large de politique criminelle »⁴. Zo zou men de impact van een bepaald criminaliteitsbeleid op het vlak van de praktijk van het strafrechtsbedelingssysteem na kunnen gaan. Samengevat moet gezocht worden naar een evenwicht tussen een efficiënte werking van de publieke overheid enerzijds en de belangen van de burgers anderzijds, op basis van een geïntegreerde criminologische statistiek die toelaat om het recht en de manier waarop dit toegepast wordt, te bevragen.

In deze bijdrage zullen we twee van de drie grote obstakels bespreken die momenteel een hinderpaal vormen voor de koppeling van de verschillende databanken. Eerst zullen we ingaan op het vraagstuk inzake de unieke identifier; we bespreken achtereenvolgens de problemen die zich op juridisch vlak (vooral met betrekking tot de regelgeving op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) en op technisch vlak (namelijk wat de registratie van informatie betreft) stellen. Vervolgens zal ingegaan worden op het gebrek aan harmonisering tussen de verschillende nomenclaturen die gebruikt worden in het strafrechtsbedelingssysteem, meer in het bijzonder wat de nomenclaturen betreft inzake de codering van feiten en inbreuken⁵.

Onze toelichting is gebaseerd op een literatuurstudie (wetenschappelijke artikels en werken, onderzoeksrapporten, statistische publicaties, etc.) en de grijze literatuur waar we toegang tot hebben gehad (jaarverslagen, interne documenten, nota's van actoren, etc.), aangevuld met informatie verzameld tijdens gesprekken met personen van diverse instanties, zoals het Directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen, het Directoraat-generaal Justitiehuisen, de Directie Toepassingen van de stafdienst ICT van de FOD Justitie, het Nationaal centrum voor elektronisch toezicht, de Commissie voor de modernisering van de rechterlijke orde, het Vast bureau statistiek en werklasmeting, het College van procureurs-generaal, de Nationale commissie voor nomenclatuur of de Dienst voor het strafrechtelijk beleid.

⁴ *Ibidem*, 31.

⁵ Voor een niet-exhaustief overzicht van de variabele kwaliteit van de geregistreerde gegevens, verwijzen we de lezer naar het eindrapport van het onderzoek, B. MINE & C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 148-182.

1. Het gebrek aan een unieke identificator

Voor het merendeel van de databanken bestaat wel degelijk een identificatienummer (van personen en/of zaken) dat gebruikt kan worden op lokaal of centraal niveau (bijvoorbeeld het pv-nummer op het niveau van de politie, het notitienummer op het niveau van de correctionele parketten, het JIOR-nummer van de onderzoeksrechters, het nummer van de gedetineerde op het niveau van de penitentiaire instellingen, etc.), maar er is nog geen gemeenschappelijke unieke identificator.

Rond het jaar 2000 en de jaren nadien, had het "Phenix"⁶ project tot doel deze lacune te verhelpen door een nationaal rolnummer toe te kennen aan elke nieuw aangemaakte zaak⁷, en dit « quel que soit le type d'affaire ou la juridiction (ou parquet) devant laquelle (ou le quel) l'affaire est créée »⁸. Het betrof een uniek sequentienummer dat *in fine* « l'identification de la cause au niveau de la juridiction, de sa nature et de son numéro d'ordre d'introduction »⁹ mogelijk moest maken. Trouwens, dit nationaal rolnummer laat niet toe om op eenduidige wijze zaken die betrekking hebben op eenzelfde persoon te identificeren of aan elkaar te linken binnen de databanken van de verschillende fases van de strafrechtsbedeling. Indien men – op basis van het "Phenix" project – opnieuw overweegt om een nationale rol in te voeren voor elke nieuw aangemaakte zaak, dan is het op zijn minst noodzakelijk om voorafgaandelijk te definiëren wat verstaan moet worden met "zaak" in de strafrechtsbedeling, maar vooral te reflecteren over een eventuele koppeling met een identieke identificator voor de justitiabelen.

Het identificatienummer van het Rijksregister voor de natuurlijke personen van de Belgische bevolking en het identificatienummer van Vreemdelingenzaken – als dat er is – voor personen met een andere nationaliteit worden regelmatig naar voor geschoven als oplossing voor het gebrek aan een unieke identificator voor personen op gerechtelijk niveau. De registratie van een dergelijk identificatienummer houdt echter *a priori* twee moeilijkheden in: technische moeilijkheden enerzijds; juridische obstakels omwille van de vragen die het oproept inzake de persoonlijke levenssfeer anderzijds.

⁶ Het project Phenix had als doeleinden « de interne en externe communicatie die is vereist voor de werking van de justitie, het beheer en de bewaring van de gerechtelijke dossiers, de invoering van een nationale rol, het aanleggen van een gegevensbank voor de rechtspraak, het opmaken van statistieken en het verlenen van bijstand bij het beheer en het bestuur van de gerechtelijke instellingen », Wet van 10 august 2005 tot oprichting van het informatiesysteem Phenix, art. 2.

⁷ Wet van 1 september 2005 tot oprichting van het informatiesysteem Phenix, art. 6.

⁸ I. VEROUGSTRAETE, « Présentation générale du système phénix, entre projet et réalité », in B. COLSON et al., *Phénix – Les tribunaux à l'ère électronique*, Cahiers du CRID, n°29, Brussel, Bruylant, 2007, 30.

⁹ *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting, 2004-2005, nummer 1701/001, 46.

Vooraleer we verder ingaan op beide moeilijkheden en een voorlopig overzicht geven van de regelmaat waarmee het Rijksregisternummer geregistreerd wordt in de verschillende databanken van de strafrechtsbedeling, geven we een korte voorstelling van het identificatienummer van het Rijksregister voor natuurlijke personen en het identificatienummer van Vreemdelingenzaken.

1.1. *Het identificatienummer van het Rijksregister*

Sinds de Wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van natuurlijke personen van kracht ging, wordt aan elke persoon een identificatienummer toegekend bij de eerste inschrijving in het Rijksregister¹⁰. Dat identificatienummer bevat elf cijfers. De eerste zes staan voor de geboortedatum¹¹ (of in bepaalde gevallen het geboortjaar¹²). De drie volgende geven het rangnummer weer en de twee laatste cijfers ten slotte vormen een controlenummer¹³.

Het rangordnummer bestaat uit de inschrijvingsrang van de persoon in de eerste cijfergroep en varieert naargelang het geslacht van de persoon¹⁴. Een

¹⁰ Meer in het bijzonder stelt artikel 2 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister voor de natuurlijke personen dat « in het Rijksregister wordt ingeschreven: 1° de personen die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters of in de vreemdelingenregisters gehouden in de gemeenten; 2° de personen die ingeschreven zijn in de registers gehouden in de diplomatieke zendingen en de consulaire posten in het buitenland; 3° de personen die ingeschreven zijn in het wachtregister bedoeld in artikel 1, eerste lid, 2°, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten », namelijk vreemdelingen die verklaren vluchteling te zijn of die een aanvraag indienen tot erkenning als vluchteling en die niet op een andere manier ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters. Wanneer een vreemdeling die verklaart vluchteling te zijn of die een aanvraag heeft ingediend tot erkenning als vluchteling geschrapt wordt uit de bevolkingsregisters, maar toch verder in de gemeente verblijft, dan wordt deze in het wachtregister ingeschreven.

¹¹ De eerste twee cijfers geven het geboortjaar aan, de volgende twee de geboortemaand, en de laatste twee de geboortedag. K.B. van 3 april 1984 betreffende de samenstelling van het identificatienummer van de personen die ingeschreven zijn in het Rijksregister van de natuurlijke personen, art. 2.

¹² Artikel 5 van het koninklijk besluit van 3 april 1984 preciseert dat « als voor een persoon de dag of de maand van de geboorte niet gekend zijn of als de even of oneven reeksnummers voor een bepaalde geboortedatum uitgeput zijn, wordt de geboortedatum als volgt samengesteld:
- de eerste twee cijfers duiden het geboortjaar aan, het derde, vierde, vijfde en zesde cijfer worden voorgesteld door het cijfer nul;
- het reeksnummer bestaat uit de rangorde van inschrijving van de persoon in het geboortjaar, in de even of oneven reeks, naargelang van het geslacht. Wanneer de mogelijkheden van het reeksnummer uitgeput zijn, wordt bij een nieuwe inschrijving het zesde cijfer van de geboortedatum met één eenheid verhoogd en wordt tegelijkertijd de inschrijving in het reeksnummer van bij de aanvang hervat. Indien het geboortjaar van een persoon niet gekend is, zijn de eerste vijf cijfers van de geboortedatum nullen en is het zesde cijfer een 1. ».

¹³ Artikel 4 van het K.B. van 3 april 1984 definieert de procedure om het controlenummer te berekenen.

¹⁴ K.B. van 3 april 1984, art. 3.

persoon van het vrouwelijk geslacht zal een even rangordenummer toegekend krijgen, terwijl een persoon van het mannelijk geslacht een oneven nummer zal krijgen. Voor personen geboren na 2000 start de inschrijvingsrang weer bij het begin, en het cijfer 2 wordt toegevoegd voor de negen cijfers die bestaan uit de geboortedatum en het rangnummer voor de berekening van het controlecijfer¹⁵.

Eens toegekend kan een identificatienummer niet opnieuw gebruikt worden¹⁶. Het wordt geannuleerd als bij de samenstelling een fout gemaakt werd inzake de geboortedatum of het geslacht van de titularis¹⁷. Wanneer eenzelfde persoon twee nummers toegekend kreeg, wordt het identificatienummer met de hoogste rangorde geannuleerd¹⁸.

1.2. *Het dossiernummer en het identificatienummer van Vreemdelingenzaken*¹⁹

Elke buitenlander die aan de Belgische autoriteiten zijn aanwezigheid op het grondgebied heeft bekendgemaakt (of een visumaanvraag heeft ingediend) krijgt door Vreemdelingenzaken een dossiernummer (DVZ-nummer) toegevoegd; vroeger “nummer openbare veiligheid” (of O.V.-nummer).

Buitenlanders die verklaren vluchteling te zijn, die een aanvraag indienen tot erkenning als vluchteling bij hun aankomst en buitenlanders die in België recht op verblijf hebben, krijgen een identificatienummer van het Rijksregister. Een buitenlander die asiel aanvraagt bij zijn aankomst maar, na afwijzing van de asielaanvraag, hier illegaal verblijft, behoudt zijn identificatienummer van het Rijksregister. Daarentegen, personen die hier illegaal verblijven zonder asielaanvraag ingediend te hebben en niet ingeschreven zijn in één van de registers (bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister), maar wel bij de autoriteiten bekend zijn, krijgen door Vreemdelingenzaken een DVZ-nummer en een identificatienummer toegekend.

De toekenning van een DVZ-nummer gebeurt dus onafhankelijk van de toekenning van een identificatienummer in het Rijksregister of een identificatienummer bij Vreemdelingenzaken. Het betreft geen uniek identificatienummer, maar wel een dossiernummer, dat betrekking kan hebben op meerdere buiten-

¹⁵ K.B. van 3 april 1984, art. 3 en 4.

¹⁶ K.B. van 3 april 1984, art. 6.

¹⁷ K.B. van 3 april 1984, art. 8.

¹⁸ K.B. van 3 april 1984, art. 9.

¹⁹ We wensen de medewerkers van het Studiebureau en van de Cel Beleidsondersteuning van Vreemdelingenzaken te bedanken voor hun waardevolle hulp bij het verzamelen van de informatie die hieronder weergegeven wordt.

landse personen. De leden van eenzelfde familie hebben bijvoorbeeld hetzelfde DVZ-nummer. Er bestaan (of bestonden) collectieve dossiers waarin eenzelfde categorie van personen samengebracht wordt (werd). Bijgevolg hebben alleen personen die in België leven zonder dat de autoriteiten hiervan op de hoogte zijn (zogenaamde "clandestiene" personen) geen dossiernummer of identificatienummer²⁰.

Een persoon die clandestien aanwezig is op het grondgebied en in aanraking komt met de strafrechtsbedeling krijgt normaliter een identificatienummer toegekend door Vreemdelingenzaken, doordat zijn aanwezigheid dan bekend is bij de autoriteiten. Het is vanzelfsprekend noodzakelijk dat de verschillende administraties hiervoor onderling communiceren. Dit is echter niet altijd het geval.

Het Centraal strafregister registreert bijvoorbeeld geen identificatienummer van Vreemdelingenzaken, gezien het Centraal strafregister en Vreemdelingenzaken dit nummer niet aan elkaar doorgeven. Hoewel binnen Vreemdelingenzaken een dienst bestaat die specifiek belast is met de identificatie van gedetineerden (« Bureau DID »), registreren de penitentiaire instellingen alleen het dossiernummer van Vreemdelingenzaken of het identificatienummer van Vreemdelingenzaken als dit door Vreemdelingenzaken aan de penitentiaire inrichting in kwestie gemeld werd. Hoewel de problemen inzake aliases en valse identiteiten op dat niveau niet onderschat mogen worden, is het grootste probleem volgens ons dat een goede communicatie tussen de verschillende administraties gegarandeerd moet worden om het identificatienummer van een persoon of de overeenkomst tussen een identificatienummer en de identiteit van de persoon in kwestie te weten te komen.

Het DVZ-nummer omvat 7 cijfers en begint momenteel als volgt: 6. xxx.xxx. Volgens de dienst die belast is met de toekenning van het DVZ-nummer (of O.V.) werden de dossiernummers in chronologische volgorde gekozen; het gaat in zekere zin om een boekhoudkundig nummer voor de dossiers van vreemdelingen die op het Belgisch grondgebied verblijven of verbleven hebben. Meer precies werd het eerste dossier in 1831 gecreëerd onder het nummer 1. Dit systeem werd gehandhaafd tot in 1900, toen de serie 1.600.000 stopgezet werd met nummer 1.668.399, om plaats te maken voor « A » dossiers. Deze alfanumerieke nummering werd behouden tot in juli 1943 (A.000.001 – A.419.999) om vervolgens plaats te maken voor de serie 2.000.000. Anders gesteld: de series 1.700.000, 1.800.000 en 1.900.000 hebben nooit bestaan. Momenteel (meer precies op 1 maart 2011) zijn we bij de serie 6.000.000 beland en situeren we ons rond nummer 6.774.000.

²⁰ Binnen Vreemdelingenzaken is een cel belast met de identificatie van illegale personen en personen voor wie de procedure afgerond is, met het oog op hun repatriëring; het betreft het "Bureau CID".

Het identificatienummer van Vreemdelingenzaken omvat, net als het identificatienummer van het Rijksregister, 11 cijfers, voorafgegaan door het cijfer 6 (in het verleden werd het cijfer 9 gebruikt). Dit nummer is volgens dezelfde regels samengesteld als het identificatienummer van het Rijksregister.

Onafhankelijk van de latere toekenning van een identificatienummer van het Rijksregister, volgt hieronder een overzicht van het totaal aantal identificatienummers dat door Vreemdelingenzaken werd toegekend, uitgesplitst volgens het jaar van hun aanmaak.

Tabel 1: *Overzicht van de identificatienummers toegekend door Vreemdelingenzaken, per jaar*

Jaar van toekenning	Effectief
Voor 2000	1.126.191
2000	65.686
2001	49.691
2002	66.407
2003	77.740
2004	105.144
2005	176.752
2006	507.383
2007	203.076
2008	196.730
2009	184.847
2010	139.256
2011 (op 23.03.2011)	27.593
Totaal	2.926.496

Bron : Vreemdelingenzaken

1.3. *Het juridische aspect: privacy*

Het is de bevoegdheid van het Sectoraal Comité van het Rijksregister binnen de Privacycommissie om te beslissen over het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister²¹, conform artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983, door de autoriteiten, organismen en personen bedoeld in artikel 5 van deze wet. Naast het steeds uitgebreidere gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister binnen of buiten dat wettelijke kader, stelt men meer in

²¹ Wet van 8 augustus 1983, art. 16.

het bijzonder vast dat de overheid geneigd is om dit nummer als unieke identificatiesleutel te gebruiken. De progressieve verdwijning van specifieke identificatoren (bijvoorbeeld op het vlak van sociale zekerheid, fiscaliteit of gezondheid) roept een aantal vragen op inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten aanzien van de behandeling van persoonlijke gegevens in het bijzonder, omwille van de risico's die verbonden zijn aan het linken van fiches afkomstig van verschillende activiteitendomeinen. Men mag niet vergeten dat dit nummer rechtstreeks toegang geeft tot twee vormen van informatie over de persoon in kwestie: zijn geboortedatum en geslacht (gezien de tweede cijfergroep, het rangordnummer, even is wanneer het om een persoon van het vrouwelijk geslacht gaat en oneven wanneer het om een persoon van het mannelijk geslacht gaat). Hoewel sommigen stellen dat het steeds ruimere gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister noodzakelijk en legitiem is - gezien de complexe administratie die gepaard gaat met een steeds toenemende populatie en de onmogelijkheid om zonder informatietechnologie te werken -, mag men niet vergeten dat het gebruik van deze identificatiesleutel de macht van de overheid ten aanzien van individuele burgers vergroot.

In een studie die in 1991 werd uitgevoerd aangaande "Personal identification numbers" (PIN) door het expertencomité inzake gegevensbescherming (CJPD) binnen het Europees comité voor samenwerking op juridisch gebied (CDCJ) van de Raad van Europa²², werden volgende principes herhaald:

- les PIN entrent dans la définition des données à caractère personnel telle qu'elle apparaît dans l'article 2.a de la convention [pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel];

- les utilisateurs de données devraient agir loyalement et légalement pour obtenir le PIN d'une personne, conformément à l'article 5.a de la convention. Cela signifie que le PIN ne peut être demandé à son porteur que sur la base d'une réglementation ou d'une autorisation légale. A défaut de telles justifications, il ne peut être obtenu sans le consentement libre et informé de la personne concernée;

- les PIN devraient servir aux fins pour lesquelles ils sont créés et ne pas être utilisés à des fins non prévues au départ (article 5.b de la convention). On pourrait par exemple douter du respect de ce principe si un PIN spécifique dont l'usage est strictement défini au départ sert à faciliter la comparaison de fichiers, ou s'il est utilisé comme identifiant dans d'autres contextes;

- le PIN ne devrait pas contenir plus d'informations à caractère personnel que nécessaire pour son application spécifique (article 5.c de la convention);

²² Raad van Europa, *Les numéros personnels d'identification : leur mise en œuvre, leur utilisation et la protection des données*, Straatsburg, 1991, 15.

- *le PIN devrait être exact et pouvoir évoluer en fonction des changements de situation de la personne concernée (article 5.d de la convention);*
- *la composition du PIN ne devrait pas révéler des données sensibles du type de celles mentionnées dans l'article 6 de la convention;*
- *le PIN devrait être protégé contre l'accès illicite ou la diffusion à des tiers (article 7 de la convention);*
- *le porteur du PIN devrait avoir le droit d'accéder aux informations codées à l'aide du PIN, de les faire rectifier et de les faire effacer, tout comme pour les fichiers de données à caractère personnel auxquels le PIN se rapporte (article 8 de la convention).*

Ter ondersteuning van deze studie vaardigde de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer twee adviezen uit in het kader van het "Phenix"²³ informatieproject, inzake het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister.

1.3.1. De positie van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het kader van het "Phenix" project

De Commissie is van mening dat personen die dossiers aanmaken in "Phenix" het Rijksregisternummer moeten kunnen gebruiken in het informatiesysteem « teneinde zich te kunnen vergewissen zowel of deze persoon [betrokken bij een gerechtzaak of een gerechtelijk onderzoek] reeds als contact gekend is in Phenix en van de juistheid van de identiteit van een contact dat zij aanmaken »²⁴. Het gaat erom de juistheid van de persoonlijke gegevens van een individu te kunnen natrekken en ze eventueel te kunnen corrigeren en « ervoor [te] zorgen dat personen die betrokken zijn bij een gerechtelijk dossier of onderzoek (zowel strafrechtelijk als burgerrechtelijk) correct worden geïdentificeerd »^{25,26}. Een aantal actoren van de strafrechtsbedeling heeft in die zin al de toestemming gekregen, per koninklijk besluit²⁷ of bij toelating van het Sectoraal comité van het Rijksregister²⁸, om het Rijksregister van natuurlijke personen²⁹ te raadplegen en/of het identificatienummer van het Rijksregister te

²³ Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 13/2006 van 24 mei 2006 inzake de identificatie en elektronische handtekening in de schoot van het informatiesysteem Phenix ; Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 17/2006 van 5 juli 2006 inzake de aanvraag van Federale Overheidsdienst Justitie om toegang te krijgen tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken met het oog op het Phenix-project.

²⁴ Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 17/2006 van 5 juli 2006 inzake de aanvraag van Federale Overheidsdienst Justitie om toegang te krijgen tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken met het oog op het Phenix-project, 5.

²⁵ *Ibidem*, 4.

gebruiken om de taken te vervullen waarvoor ze bevoegd zijn³⁰. Er moet trouwens een onderscheid gemaakt worden tussen de raadpleging van het Rijksregister – door middel van het identificatienummer van het Rijksregister – om

²⁶ Het is ook in die zin dat de gebruikers van "Phenix" vanwege het Sectoraal comité van de sociale zekerheid toegang verleend werd tot de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid (KSZ). Zie de beraadslaging van het Sectoraal Comité van de sociale zekerheid nummer 06/054 van 18 juli 2006 met betrekking tot de toegang tot de KSZ-registers in hoofde van de federale overheidsdienst Justitie in het kader van het Phenix-project.

²⁷ K.B. van 30 september 1985 waarbij aan de onderzoeksrechters, aan de magistraten van het openbaar ministerie, aan de hoofdsecretarissen, aan de secretarissen-hoofden van dienst, aan de secretarissen, aan de adjunct-secretarissen en aan de opstellers die personeelslid zijn van de parketten, van de arbeidsauditoraten of van de krijgsauditoraten, toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en zij gemachtigd worden het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen aan te wenden; K.B. van 18 april 1990 waarbij aan sommige overheden van het Ministerie van Justitie toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen; K.B. van 14 maart 1991 waarbij aan de griffiers van de hoven en rechtbanken van de Rechterlijke Orde toegang wordt verleend tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en zij gemachtigd worden het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen aan te wenden; K.B. van 22 februari 2002 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen voor de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling, K.B. van 14 april 2002 waarbij de VZW Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat gemachtigd wordt om toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen en het identificatienummer ervan te gebruiken.

²⁸ Beraadslaging RR nummer 06/2006 van 1 maart 2006 inzake de aanvraag van de Nationale Kamer van gerechtsdeurwaarders van België om in eigen naam en namens haar leden toegang te krijgen tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken met het oog op o.a. uitvoering van de artikelen 139 en 140 van de hypotheekwet; Beraadslaging RR nummer 03/2008 van 23 januari 2008 aanvraag van de FOD Justitie, DG Justitiehuisen om toegang te verkrijgen tot de informatiegegevens van het Rijksregister met het oog op taken van slachtofferonthaal, bemiddeling, daderbegeleiding en burgerrechtelijke opdrachten.

²⁹ Hierdoor kunnen de gegevens die het bevat, gebruikt worden, namelijk de gegevens opgesomd in artikel 3 van de wet van 8 augustus tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen: « 1° de naam en voornamen; 2° de geboorteplaats en -datum; 3° het geslacht; 4° de nationaliteit; 5° de hoofdverblijfplaats; 6° de plaats en datum van overlijden; 7° het beroep; 8° de burgerlijke staat; 9° de samenstelling van het gezin; 10° de vermelding van het register waarin de in artikel 2 bedoelde personen zijn ingeschreven; 11° de administratieve toestand van de in artikel 2, eerste lid, 3°, bedoelde personen; 12° in voorkomend geval, het bestaan van het identiteits- en handtekeningscertificaat, zoals bepaald in de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatie diensten; 13° de wettelijke samenwoning; 14° de verblijfstoestand voor de vreemdelingen bedoeld in artikel 2. De opeenvolgende wijzigingen van de in het eerste lid bedoelde informatiegegevens worden met de datum waarop zij uitwerking hebben in het Rijksregister vermeld ».

³⁰ Artikel 591 van het Gerechtelijk wetboek geeft ook toegang aan « de schriftelijk bij naam aangewezen ambtenaren van niveau 1 van de dienst van het Strafrechtregister van het Ministerie van Justitie, alsook de hoofdgriffiers, de griffiers-hoofden van de griffie en de griffiers-hoofden van dienst van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde » tot het Rijksregister in het kader van het beheer van het Strafrechtregister, en staat toe om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken om personen te identificeren die ingeschreven zijn in het Strafrechtregister. Zie in dat kader de commentaren van Vincent Seron in V. SERON, *Le Casier Judiciaire. L'après-peine entre mémoire et oubli*, Brussel, La Chartre, 2010, 202-205.

gegevens die in een databank geregistreerd staan te checken of kennis te nemen van bepaalde informatie die nodig is voor de uitvoering van opdrachten enerzijds³¹, en het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister als unieke identificatiesleutel in een informaticasysteem anderzijds.

Wat dit tweede punt betreft, geeft de Commissie toe dat het gebruik van het nummer van het Rijksregister voordelen heeft « zoals de duurzaamheid, het unieke karakter, of het gebruiksgemak voor de veralgemeende koppelingen »³², maar benadrukt ze de nadelen die het heeft voor de privacy, wat de reden is waarom de Commissie aanbeveelt – conform voorgaand advies³³ – om specifieke sectorale identificatoren te gebruiken voor gevoelige activiteitendomeinen. Ze is van mening dat « het rijksregisternummer niet op een veralgemeende wijze als identificatiemiddel van de te berechten personen [zou] mogen worden aangewend in de schoot van het informatiesysteem Phenix, vermits het gerechtelijk apparaat gegevens verwerkt die als gevoelig worden beschouwd (art.8 WVP) en dus een grotere bescherming vereisen inzake gegevensbescherming³⁴. Het is dus wenselijk dat zij in de schoot van het informatiesysteem Phenix worden geïdentificeerd aan de hand van een specifiek nummer, verschillend van het rijksregisternummer »³⁵. De rechtsleer deelt de bekommernis van de Commissie in die zin dat ze voorstander is van het gebruik van een ander identificatienummer om de functionele dichtheid tussen onderscheiden activiteitensectoren te bewaren en *a fortiori* de risico's voor

³¹ De toelatingen gaan vaak alleen over de toegang en het gebruik door bepaalde categorieën van personen, bijvoorbeeld ambtenaren van niveau A, wat praktisch gezien een aantal moeilijkheden stelt. Zo gaf het Sectoraal comité van het Rijksregister in zijn beraadslaging RR nummer 23/2005 van 15 juni 2005 betreffende de aanvraag van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap, Dienst Vorming, Werkgelegenheid en Europese programma's om gemachtigd te worden om toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken met het oog op toepassing van de wetgeving betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, het volgende aan (pagina 3): « Krachtens de bewoordingen van de beide besluiten is de toegang en het gebruik voorbehouden aan ambtenaren van niveau 1. Dit weerspiegelt de toenmalige administratieve werkwijze die thans achterhaald is. Het standpunt van de Commissie terzake is dat de toegang en het gebruik concreet verleend worden aan de personeelsleden die er voor het uitvoeren van hun werkzaamheden over moeten kunnen beschikken. Dit sluit aan bij de actuele administratieve werkwijze. De Commissie is dan ook van oordeel dat de ratio legis van de koninklijke besluiten niet geschonden wordt wanneer de aanvrager andere dan personeelsleden van niveau 1 aanwijst om toegang te hebben en het nummer te gebruiken voor zover: - hij zoals voorgeschreven door artikel 12 WRR, een lijst opstelt van de personen die toegang hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister en die het identificatienummer van het Rijksregister gebruiken en deze lijst voortdurend geactualiseerd wordt en ter beschikking gehouden wordt van de Commissie; - de personen die op deze lijst worden opgenomen een verklaring ondertekenen waarin zij zich ertoe verbinden de veiligheid en het vertrouwelijk karakter van de informatiegegevens waartoe zij toegang krijgen, te bewaren ».

³² Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 17/2006 van 5 juli 2006 inzake de aanvraag van Federale Overheidsdienst Justitie om toegang te krijgen tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken met het oog op het Phenix-project, 5.

de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te perken³⁶; één van de hypothesen is het gebruik van een identificatienummer dat met behulp van een algoritme afgeleid is van het identificatienummer van het Rijksregister (zie *infra*). De Commissie geeft echter wel toestemming om het Rijksregisternummer te registreren in het "Phenix" systeem op voorwaarde dat dit niet als dusdanig gebruikt wordt om statistieken uit te werken³⁷ of als identificatiesleutel voor het systeem³⁸. Met andere woorden: het identificatienummer van het Rijksregister kan geregistreerd worden in het "Phenix" systeem, maar in gecoëdeerde vorm (zie *infra*)³⁹. De Commissie adviseert bijgevolg om het gebruik van het Rijksregisternummer expliciet te definiëren binnen de uitvoeringsbesluiten (KB's) van het "Phenix" informatieproject en gelast « te verduidelijken

³³ Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 01/2005 van 10 januari 2005 inzake het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de organisatie van de kankerregistratie; Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 10/2004 van 23 september 2004 inzake het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de organisatie van de kankerregistratie; Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 33/2002 van 22 augustus 2002 inzake het ontwerp van wet houdende oprichting van het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg; Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 30/2002 van 12 augustus 2002 inzake het ontwerp van decreet betreffende het preventieve gezondheidsbeleid; Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 19/2002 van 10 juni 2002, inzake het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de identiteitskaarten en het ontwerp van koninklijk besluit houdende overgangsmaatregelen in verband met de elektronische identiteitskaart in België; Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 14/2002 van 8 april 2002 inzake het ontwerp van koninklijk besluit houdende vaststelling van de normen waaraan het zorgprogramma voor oncologische basiszorg en het zorgprogramma voor oncologie moeten voldoen om te worden erkend.

³⁴ De verwerking van persoonlijke gegevens met een juridisch karakter is onderworpen aan specifieke voorwaarden, zie de Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, art. 8 en K.B. van 13 februari 2001 ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, art. 25 en 26.

³⁵ Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 17/2006 van 5 juli 2006 inzake de aanvraag van Federale Overheidsdienst Justitie om toegang te krijgen tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken met het oog op het Phenix-project, 6.

³⁶ Zie onder meer V. LAMBERTS, « Les relations barreau-Palais : Le rôle électronique et la diffusion des données jurisprudentielles », in J.-F. HENROTTE & Y. POULLET (dir.), *Cabinets d'avocats et technologies de l'information : balises et enjeux*, Cahiers du CRID, n°26, Brussel, Bruylant, 2006, 254-255; C. DE TERWANGNE, « Introduction – La protection des données à caractère personnel et l'e-gouvernement », in M. V. PEREZ ASINARI & P. PALAZZI, *Défis du droit à la protection de la vie privée. Perspectives du droit européen et nord-américain*, Cahiers du CRID, n°31, Brussel, Bruylant, 2008, 511.

³⁷ De gegevens die hiervoor gebruikt worden, moeten geanonimiseerd en gecoëdeerd worden conform artikel 10 en 12 van de wet van 10 augustus 2005 tot oprichting van het informatiesysteem Phenix.

welke personen zullen gemachtigd worden om houder te zijn van de ontcijferingsleutels [in geval van codering van het Rijksregisternummer] en voor welke gerechtvaardigde, proportionele en transparante doeleinden een uitwisseling of koppeling van bestanden zal kunnen plaatsvinden op basis van dit nummer »⁴⁰.

Daarentegen is de Commissie van mening dat artikel 4, § 1, 5°, van de wet van 8 december 1992 preciseert dat « het identificatienummer van het Rijksregister niet meer in het informatiesysteem van Phenix mag worden opgeslagen indien het dossier wordt gearchiveerd en dus geen enkele gewettigde uitwisseling van persoonsgegevens meer nodig is. Op dat ogenblik dient het identificatienummer van het Rijksregister te worden verwijderd, zodat geen enkele mogelijkheid meer bestaat om actieve dossiers op basis van het identificatienummer van het Rijksregister met de gearchiveerde dossiers te koppelen »⁴¹.

Ten slotte benadrukt de Commissie dat bij een project waarvoor meerdere databanken aan elkaar gelinkt worden, het belangrijk is dat het voor « gerechtvaardigde, proportionele en transparante doeleinden is [dat] een uitwisseling of koppeling van bestanden zal kunnen plaatsvinden »⁴². Voor zover het gebruik ervan gereguleerd en beveiligd is, zou bijvoorbeeld overwogen kunnen worden om de verschillende activiteitensectoren van de publieke overheids-administratie aan elkaar te linken aan de hand van conversiefiches, op basis waarvan de verschillende specifieke sectorale identificatienummers aan elkaar gelinkt kunnen worden⁴³. Niettemin is de Commissie van mening dat, inzake de gegevens in het informatieproject "Phenix", het noodzakelijk is om uitwisselingen van of linken tussen persoonlijke gegevens te vermijden als deze niet verlopen conform de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister vergemakelijkt dergelijke informatie-uitwisseling. De Commissie moedigt dus aan om

³⁸ Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 17/2006 van 5 juli 2006 inzake de aanvraag van Federale Overheidsdienst Justitie om toegang te krijgen tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken met het oog op het Phenix-project, 7 ; Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 17/2006 van 5 juli 2006 inzake de aanvraag van Federale Overheidsdienst Justitie om toegang te krijgen tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken met het oog op het Phenix-project, 6.

³⁹ Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 17/2006 van 5 juli 2006 inzake de aanvraag van Federale Overheidsdienst Justitie om toegang te krijgen tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken met het oog op het Phenix-project, 7.

⁴⁰ *Ibidem*, 7.

⁴¹ *Ibidem*, 6.

⁴² *Ibidem*, 4.

⁴³ V. LAMBERTS, *op. cit.*, 255.

de nodige maatregelen te nemen om het principe van proportionaliteit te garanderen dat aangehaald wordt in artikel 4, § 1, 3^o van de wet van 8 december 1992 en, conform artikel 10 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, een consulent aan te stellen op het vlak van informatiebeveiliging en privacy, die in alle onafhankelijkheid de functie van aangestelde voor de gegevensbescherming kan verzekeren, zoals vermeld in artikel 17bis van de wet van 8 december 1992.

Recent heeft de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een advies uitgevaardigd inzake het wetsontwerp houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform, en dit breekt met de positie die net aangehaald werd⁴⁴.

1.3.2. De positie van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het kader van het project “eHealth”

De Commissie heeft inderdaad globaal genomen een positief advies gegeven ten aanzien van het wetsontwerp inzake het eHealth-platform⁴⁵, hoewel hierover grote onenigheid bestond tussen de medische sector en de publieke overheden in het bijzonder, inzake het gebruik van het identificatienummer voor de sociale zekerheid (INSS). De reacties ten aanzien van de overheid waren des te heftiger gezien de uitwerking van het eHealth-platform toevertrouwd werd aan de administrator en ontwerper van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid, die ook lid zou zijn van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer⁴⁶ en SMALS, het organisme waarop het eHealth-platform en de KSZ een beroep doen « pour les questions touchant à la sécurité des données médicales (cryptage...) »⁴⁷. Deze reacties zijn gerechtvaardigd in die mate dat deze veelheid aan rollen bij één en dezelfde persoon indruist tegen de elementaire principes van onpartijdigheid. De aangekondigde doelstelling die de

⁴⁴ Voor een historisch overzicht van de ontwikkeling van dit eHealth-platform en voor een analyse van de actoren en de machtsverhoudingen binnen het project gericht op de ontwikkeling van het eHealth-platform, zie V. DUMONT, « Controverses autour de l'échange électronique de données de santé : la question de l'identifiant du patient », gepresenteerd in het kader van het 15^{de} Colloque international CREIS-TERMINAL getiteld *Les libertés à l'épreuve de l'informatique. Fichage et contrôle social*, georganiseerd aan de Université de Paris VI, op 10 en 11 juni 2010 (Integrale tekst beschikbaar op http://www.lecreis.org/colloques%20creis/2010/DUMONT_articleCREIS2010V2.pdf).

⁴⁵ Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 14/2008 van 2 april 2008 op verzoek van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de Minister van Ambtenarenzaken en Overheidsbedrijven met betrekking tot een ontwerp van wet houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform.

⁴⁶ V. DUMONT, *op. cit.*.

⁴⁷ J.-M. VAN GYSEGHEM, « Les enjeux juridiques de la plateforme e-Health » in *La Chronique de la Ligue des droits de l'Homme asbl*, 137, februari-maart 2010, 11.

promotoren van het wetsontwerp willen nastreven, is om met behulp van dit nummer een patiënt eenduidig en precies te identificeren tijdens de uitwisseling van informatie via het eHealth-platform. Welnu, voor de meeste personen komt het INSS overeen met het identificatienummer van het Rijksregister van natuurlijke personen. Gezien het toenemende gebruik van dit nummer in tal van databanken, kan het verrassend lijken dat de Commissie op een dergelijk cruciaal punt een andere positie innam. Het is inderdaad zo dat hoe meer men toestaat om dit nummer te gebruiken als identificatiesleutel, hoe groter de mogelijkheid wordt om informatie te kruisen van aparte activiteitendomeinen.

Zo kiest de Commissie in haar advies duidelijk stelling voor het gebruik van het INSS, ten nadele van aparte sectorale identificatienummers die tot dan toe verkozen werden. Naar haar mening houden deze meerdere nadelen in wat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreft. De Commissie stelt het volgende: « Gelet op het feit dat een correcte identificatie van primordiaal belang is enerzijds en er thans, in de huidige stand van zaken, geen afdoende argumenten voorhanden zijn die daartegen opwegen anderzijds⁴⁸, is het aangewezen de optie voor een sterke identificator zoals het identificatienummer van de sociale zekerheid te ondersteunen. Een algemeen sectoraal gezondheidsnummer zou door dermate veel personen gebruikt worden dat het wellicht geen effectieve, merkbaar betere persoonsbescherming zou bieden. Het gebruik van een dergelijk sectoraal nummer dreigt ook een belangrijke organisatorische belasting te worden voor het eHealth-platform waardoor inefficiënte identificatie zou kunnen ontstaan⁴⁹. Bovendien zou de ontwikkeling van een sectoraal gezondheidsnummer ook specifieke problemen met zich meebrengen. De methodes die voor de uitwerking van een dergelijk nummer in aanmerking komen, vertonen immers belangrijke nadelen »⁵⁰.

Daarentegen is de Commissie de volgende mening toegedaan: « de toepassing van andere privacybeschermende technieken, zoals de creatie van een systeem waarbij de gegevens niet centraal worden opgeslagen en de machtigingsvere-

⁴⁸ De Commissie lijkt alleen maar rekening te houden met de voordelen van het unieke identificatienummer zonder de nadelen te bekijken waarmee ze nochtans met nadruk rekening hield in haar vorige adviezen (zie *supra*).

⁴⁹ De Commissie is van mening dat om een persoon correct te identificeren op basis van de verschillende specifieke sectorale nummers, twee opties mogelijk zijn, maar *in fine* weinig wenselijk zijn: « Ofwel wordt bij elke actor een speciale, door eHealth ontwikkelde software geïnstalleerd die instaat voor de nodige conversies. Dit zou vanzelfsprekend een moeilijk haalbare organisatorische uitdaging impliceren; ofwel gebeuren de conversies door het eHealth-platform, wat onvermijdelijk tot een – door het wetsontwerp niet gewenste – monopolievorming ten voordele van deze instantie zou leiden ». Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 14/2008 van 2 april 2008 op verzoek van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de Minister van Ambtenarenzaken en Overheidsbedrijven met betrekking tot een ontwerp van wet houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform, 16.

⁵⁰ *Ibidem*, 15-16.

iste door het sectoraal comité in combinatie met de aanstelling van een toezichthoudende geneesheer (artikel X+7) en een informatieveiligheidsconsulent (artikel X+6), moet volgens de Commissie volstaan opdat ongewilde en verboden koppelingen van verschillende databestanden via het eHealth-platform kunnen verhinderd worden »⁵¹.

Nadien toonde de Commissie zich ook voorstander van het project ter introductie van een artikel 8bis in de wet van 21 augustus 2008 houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform⁵², dat gezondheidszorgverleners toelaat het identificatienummer van het Rijksregister en dat van de Kruispuntbank sociale zekerheid (Register bis) te bewaren in het dossier van hun patiënt en dit te gebruiken bij de uitwisseling van medische gegevens onderling of met andere instanties die gemachtigd zijn om het identificatienummer te gebruiken.

Wat dit eerste punt betreft, nodigt de Commissie de wetgever eenvoudigweg uit om te preciseren hoe lang het identificatienummer van de patiënt in diens dossier bewaard mag worden: « hetzij 30 jaar na het laatste contact van de zorgverlener met de patiënt en dit in navolging van de bewaartermijn van het medische dossier zoals dat werd vastgelegd in artikel 46 van de Code van de medische plichtenleer »⁵³. Wat de uitwisseling betreft, raadt ze aan een alinea toe te voegen waarin gesteld wordt dat deze moet gebeuren conform artikel 5 en 7 van de wet van 8 december 1992⁵⁴.

1.3.3. Discussie

De evolutie in de positie van de Commissie toont de labiliteit van haar argumenten aan. Tot in 2008 wees de Commissie op de voordelen in termen van efficiëntie die gepaard gaan met het gebruik van een unieke globale identificatiesleutel binnen de overheid, maar ze was zich er ook van bewust dat een dergelijk beheersinstrument een onevenwicht tussen administratie en burger kan teweegbrengen. De Commissie was dus zeer bekommerd om de bescherming van de burger tegen aantastingen die het gebruik van een dergelijk identificatienummer kan inhouden op het vlak van privacy. Daarentegen, in het kader van het project inzake de uitwerking van een eHealth-platform raadde de Commissie aan om gebruik te maken van het uniek identificatienummer (INSS) om de privacy van patiënten beter te garanderen. Naast de risico's die

⁵¹ *Ibidem*, 16-17.

⁵² Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 18/2010 van 9 juni 2010 inzake het voorstel tot wijziging van de wet van 21/08/2008 houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform – Machtiging voor de zorgverleners in de gezondheidszorg om het identificatienummer te gebruiken van het Rijksregister en het Register bis.

⁵³ *Ibidem*, 6.

⁵⁴ *Ibidem*, 5.

het gebruik van sectorale identificatoren door een groot aantal gebruikers zou inhouden, was de positie van de Commissie vooral gestoeld op economische en organisationele redenen; het zou immers mogelijk zijn om gebruik te maken van de infrastructuur die opgezet werd in het kader van het e-government (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, eID, ...) ⁵⁵. De argumenten van economische en organisationele aard treden in concurrentie met argumenten van juridische en professionele aard, en getuigen van de geladenheid van het managementdiscours binnen het politiek besluitvormingsproces. De plotse evolutie van de Privacycommissie roept de vraag op in welke mate ze ontvankelijk is voor een bepaald discours. Bovendien kan men zich de vraag stellen of deze instantie over de nodige middelen beschikt om kwesties die zo cruciaal zijn voor de privacy van burgers te behandelen. Men zou dat nochtans van een dergelijke instantie mogen verwachten.

Gezien bepaalde actoren van de strafrechtsbedeling reeds toegang kregen tot het Rijksregister en het identificatienummer van het Rijksregister en toestemming kregen om deze te gebruiken, gezien de uitvaardiging van het Koninklijk Besluit van 24 november 2010 dat de gevallen bepaalt waarin het niet vereist is toestemming te hebben om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken ⁵⁶ en de regionalisering van justitie aangehaald in het kader van de recente ontwerpverklaring over het algemeen beleid ⁵⁷, kan men zich afvragen hoe het Sectoraal comité van het Rijksregister zich in de toekomst nog kan verzetten tegen het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister als unieke identificatiesleutel in het kader van de strafrechtsbedeling, in het licht van de positie die de Privacycommissie verdedigt in haar advies nr. 14/2008 van 2 april 2008. Hoe kan de Commissie blijven volhouden dat het gebruik ervan minder gerechtvaardigd is in het domein van het strafrecht dan voor de gezondheid of de sociale zekerheid?

⁵⁵ V. DUMONT, *op. cit.*

⁵⁶ Zonder afbreuk te doen aan meer uitgebreide toelatingen, geeft een koninklijk besluit toestemming aan bevoegde autoriteiten, organismes en personen (in toepassing van artikel 5, eerste alinea van de wet van 8 augustus 1983) om de informatie van het Rijksregister te raadplegen, maar niet om het identificatienummer te gebruiken, dit nummer intern te registeren zodat bij een latere raadpleging alleen de gegevens van de persoon in kwestie verschijnen. Concreet houdt deze wijziging in de regelgeving in dat het identificatienummer systematisch verschijnt bij elke raadpleging van het Rijksregister. Deze verandering is uiterst doorslaggevend, gezien tot dan zoekopdrachten hetzij op naam (fonetisch), hetzij via het adres of de geboortedatum gebeurde, wat het risico inhield dat de gegevens van meerdere personen die niet betrokken waren bij de zoekopdracht ook geraadpleegd werden. Dit koninklijk besluit maakte voorheen het voorwerp uit van een gunstig advies van het Sectoraal comité van het Rijksregister, Advies nummer 01/2009 van 22 april 2009 m.b.t. het ontwerp van koninklijk besluit tot vastlegging van de gevallen waarin een machtiging tot het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister niet vereist is.

⁵⁷ Ontwerpverklaring over het algemeen beleid, 1 december 2011, 43-44.

V. Dumont laat in dat kader opmerken dat « un peu à la façon du distributeur automatique de billets étudiés par Introna et Whittaker, il [le numéro d'identification unique] devient un mode d'accès central pour les interactions entre le citoyen et l'Etat et s'étend à l'ensemble des relations vers d'autres intervenants. Ce faisant, il est un espace politique dont la configuration sert certains intérêts plutôt que d'autres »⁵⁸.

Het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister als een unieke identificatiesleutel binnen de strafrechtsbedeling verhoogt de kans op het verbinden van bestanden uit verschillende activiteitendomeinen. De macht van de administratie ten aanzien van de individuele burgers neemt dan toe. Daarom is het van belang om een dergelijke zeer gevoelige vraag aan een diepgaand debat te onderwerpen binnen het parlement (Kamer van Volkvertegenwoordigers en Senaat). Dit zijn naar onze mening de uiteindelijke instanties die het recht op privacy kunnen garanderen. Het zou moeten gaan om een debat dat gevoed wordt door de standpunten van de vertegenwoordigers van de rechterlijke Orde, de Hoge Raad voor de Justitie, de FOD Justitie en de verschillende organismen die de belangen van de justitiabelen en medewerkers van de strafrechtsbedeling vertegenwoordigen (Orde van Vlaamse Balies, Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique, syndicaten, etc.). Om een standpunt in te nemen dat *in fine* met alle belangen rekening houdt en dit ook weerspiegelt, lijkt het ons belangrijk – omwille van de positie waar we vandaag sociaal toe geroepen zijn als criminologen die werken voor een federale wetenschappelijke instelling – om de “wetenschappelijke gemeenschap” te laten deelnemen aan dergelijke discussies inzake de pertinentie en legitimiteit van het gebruik van een unieke identifier voor personen binnen de strafrechtsbedeling, afgemeten aan haar eigen behoeftes. We moeten inderdaad erkennen dat een dergelijke identifier bijzonder nuttig zou zijn voor wetenschappelijk onderzoek dat erop gericht is de informatieflux binnen de strafrechtsbedeling te analyseren en te meten, om zo de transparantie en bijgevolg het inzicht in de werking ervan te verhogen.

Vanzelfsprekend zijn de bekommernissen die inherent zijn aan dit type onderzoeksprojecten niet representatief voor de volledige “wetenschappelijke gemeenschap” en kunnen ze zelfs indruisen tegen wat geldt voor onderzoeksprojecten die specifiek ingaan op de bescherming van de privacy en gegevens van persoonlijke aard. We zijn echter van mening dat ieders belangen gerespecteerd kunnen worden, op voorwaarde dat de nodige middelen voorzien worden om de informatie te beveiligen en de anonimiteit van de justitiabelen gegarandeerd wordt, zowel inzake gegevensoverdracht als -behandeling.

⁵⁸ Zie in dat kader V. DUMONT, *op. cit.*; evenals J.-M. VAN GYSEGHEM, *op. cit.*, 11.

1.3.4. Maatregelen ter beveiliging en pseudonimisering van de gegevens

Het koninklijk besluit van 13 februari 2001 vereist dat de verdere behandeling van persoonlijke gegevens voor wetenschappelijke, historische of statistische doeleinden *à maxima* gerealiseerd wordt op basis van geanonimiseerde gegevens⁵⁹ en *à minima* op basis van gecodeerde gegevens (namelijk persoonlijke gegevens die alleen door middel van een code in verband gebracht kunnen worden met de geïdentificeerde of identificeerbare persoon)⁶⁰. Echter, indien het niet mogelijk is om bepaalde doelstellingen na te komen op basis van geanonimiseerde of gecodeerde gegevens, dan kan nog steeds overwogen worden om niet-gecodeerde persoonlijke gegevens te gebruiken⁶¹, mits respect voor bepaalde meer dwingende voorwaarden voorzien in artikelen 18 tot 22 van het koninklijk besluit van 13 februari 2001.

Codering en anonimisering van persoonlijke gegevens zijn twee vormen van pseudonimisering, in die mate dat ze beide erop gericht zijn de identiteit van de betrokken persoon te verhullen.

Trouwens, als een pseudoniem omkeerbaar is, dan wordt het nog steeds als een persoonlijk gegeven beschouwd, omdat het informatie betreft die betrekking heeft op natuurlijke personen die (indirect) geïdentificeerd kunnen worden⁶². Het identificatienummer van het Rijksregister bijvoorbeeld kan in dat geval gepseudonimiseerd worden door gebruik te maken van hetzij correspondentielijsten met identificatienummers van het Rijksregister en hun pseudoniem, hetzij gecodeerde algoritmes die omkeerbaar zijn.

Tot de codeerprocedures in beide betekenissen hoort onder meer deze die gebruik maakt van "cryptographic hash algorithms". Het betreft een codeerprocedure (toevalsgewijs of niet) van informatie (het identificatienummer van het Rijksregister, maar de procedure kan uitgebreid worden naar andere zogenaamde identificeerbare gegevens) aan de hand van een algoritme dat informatie onleesbaar maakt als men geen *ad hoc* decoderingssleutel heeft. Alle informatie wordt omgezet in een unieke code (ook "digest" genoemd), die in theorie onontcijferbaar en onvervalsbaar is (bijvoorbeeld, het identificatienummer van het Rijksregister 680722.023-24 inzake De heer Jean Dupont geboren op 22 juli 1968 wordt 2r560T8U97g). Om als betrouwbaar en beveiligd beschouwd te kunnen worden, moeten twee aparte gegevens zo weinig moge-

⁵⁹ De gegevens zijn anoniem wanneer ze betrekking hebben op een natuurlijke persoon die niet geïdentificeerd kan worden rekening houdende met het geheel van de middelen die redelijkerwijs aangewend kunnen worden. J. HERVEG, *La protection des données du patient dans l'hôpital*, Kluwer, Waterloo, 2009, 19.

⁶⁰ K.B. van 13 februari 2001, art. 1, 3°.

⁶¹ K.B. van 13 februari 2001, art. 5.

⁶² J. HERVEG, *op. cit.*, 17.

lijk kans lopen om dezelfde code (of "digest") te produceren. Omwille van de aard ervan kan elk hash-algoritme weliswaar eenzelfde code opleveren, maar hash wordt als cryptografisch beschouwd als volgende voorwaarden vervuld zijn:

- het is technisch onmogelijk om in de praktijk de inhoud van de informatie op basis van de code ("digest") terug te vinden. In dat geval heeft men het over weerstand ten opzichte van *first preimage attacks*;
- het is technisch onmogelijk om in de praktijk op basis van specifieke informatie, de code (of "digest") en de broncode van de hash-functie andere informatie te genereren die dezelfde code (of "digest") geeft. In dat geval spreekt men van weerstand ten opzichte van *second preimage attacks*;
- het is technisch onmogelijk om in de praktijk twee toevallige gegevens te vinden die dezelfde code (of "digest") weergeven. In dat geval heeft men het over weerstand ten aanzien van conflicten.

De efficiëntie van deze pseudonimiseringsprocedures is afhankelijk van verschillende factoren: het moment waarop men er een beroep op doet, de beveiligingsgraad van de codeerprocedure, de omvang van de populatie waarvan een persoon deel uitmaakt, het beschikbare potentieel van unieke pseudonimen, het toevallige karakter van de pseudonimiseringsprocedure, etc⁶³.

In tegenstelling tot de codering worden geanonimiseerde gegevens niet meer beschouwd als persoonlijke gegevens, gezien ze het in principe onmogelijk maken om de betrokken persoon te identificeren⁶⁴. De eenrichtings codeerprocedure, namelijk een codering die onomkeerbaar is, wordt vandaag nog steeds als één van de beste garanties voor pseudonimisering beschouwd binnen de procedures om gegevens te anonimiseren.

Bijgevolg, een anonimiserend identificatienummer specifiek voor de sector van de strafrechtsbedeling zou de ideale optie zijn. Maar, voor zover wij weten, werd geen enkel initiatief in die richting genomen, en de voorwaarden om deze piste uit te werken lijken niet zo evident. In de hypothese dat het Sectoraal Comité van het Rijksregister de verschillende betrokken instanties en autoriteiten van de strafrechtsbedeling toestemming geeft om het Rijksregisternummer te gebruiken⁶⁵ – conform artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen – zodat deze als identificatiesleutel in het kader van het project inzake de geïntegreerde crimi-

⁶³ *Ibidem*, 17.

⁶⁴ K.B. van 13 februari 2001, art. 1, 5°.

⁶⁵ Deze hypothese is niet onrealistisch aangezien reeds een registratieveld werd voorzien in de verschillende informaticatoepassingen binnen de strafrechtsbedeling. In principe zouden alle verantwoordelijken van de verschillende databanken van de strafrechtsbedeling die nog geen toestemming kregen om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken, daartoe een aanvraag moeten indienen bij het Sectoraal Comité van het Rijksregister.

nologische statistiek gebruikt kan worden, is het van belang dat deze identifi-
cator onderworpen wordt aan een anonimiseringsprocedure bij het samenstel-
len van extracties bedoeld voor wetenschappelijke, statistische en historische
exploitatie. Hoewel de eenrichtings codeerprocedure niet de weerhouden
vorm van pseudonimisering is, zou in de wetgeving moeten uitgelegd worden
welke « personen zullen gemachtigd worden om houder te zijn van de ontcij-
feringsleutels en voor welke gerechtvaardigde, proportionele en transparante
doeleinden een uitwisseling of koppeling van bestanden zal kunnen plaatsvin-
den op basis van dit nummer »⁶⁶. Gezien de gevoeligheid van de informatie in
kwestie, is het – conform de van kracht zijn de wetgeving – verplicht om mid-
delen in te zetten om de informatie te beveiligen en de anonimiteit van de jus-
titiabele te garanderen, en dit zowel op het niveau van de gegevensoverdracht
als de gegevensbehandeling.

1.4. *Het technische aspect of de efficiëntie van de registratie van het Rijksregisternummer*

Zelfs al zijn de registratie en het gebruik van het Rijksregisternummer wette-
lijk bepaald, toch stelt zich mogelijk een aantal problemen op technisch vlak,
zowel wat de mogelijkheid betreft om een specifiek veld in te vullen en de
zwaarte van de procedure, als het feit dat het nummer nog opnieuw geco-
deerd moet worden, wat fouten kan veroorzaken, en het feit dat dit nummer
niet op het scherm verschijnt bij de raadpleging van het Rijksregister. Wat dit
laatste punt betreft, moet de recente uitvaardiging van het koninklijk besluit
van 24 november 2010 dat de gevallen bepaalt waarin het niet vereist is toe-
stemming te hebben om het identificatienummer van het Rijksregister te
gebruiken, een oplossing voor het probleem vormen. Immers, de reglemen-
taire wijziging houdt in dat het identificatienummer systematisch zichtbaar
wordt voor de organismes en personen die toegang gekregen hebben tot de
informatie van het Rijksregister in toepassing van artikel 5, alinea 1^{er}, van de
wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke
personen.

Hoewel in de meeste applicaties een registratieveld voorzien is, blijft de regis-
tratie ervan nog zeer onregelmatig, omwille van de prioritaire doeleinden
waarvoor de verschillende databanken werden samengesteld.

Trouwens, de teleenheden die weerhouden worden voor de exploitatie van de
verschillende databanken van de strafrechtsbedeling, verschillen naargelang

⁶⁶ Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 17/2006 van
5 juli 2006 inzake de aanvraag van Federale Overheidsdienst Justitie om toegang te krijgen tot
de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregis-
ter te gebruiken met het oog op het Phenix-project, 7.

de fase waarin de procedure zich bevindt. Zo worden statistieken niet systematisch geproduceerd in functie van de teleenheid "persoon". Om deze redenen wordt het veld inzake het Rijksregisternummer vandaag in zeer ongelijke mate ingevuld, op enkele zeldzame uitzonderingen na.

Om onze uitleg te illustreren zullen we toelichten welke de registratiegraad is van het Rijksregisternummer in de verschillende databanken. Deze informatie zegt niets over de kwaliteit van de registratie.

Via e-mail contacteerden we de bevoegde organen die belast zijn met de productie van de strafrechterlijke statistieken; we vroegen hen om ons in de mate van het mogelijke een overzicht te geven van de regelmatigheid waarmee het Rijksregisternummer geregistreerd werd in de toepassing, en dit voor elk jaar van 2005 tot 2011. Onmiddellijk valt op te merken dat in heel wat toepassingen het Rijksregisternummer zeer weinig, of zelfs niet geregistreerd wordt.

Gezien nog niet alle politieparketten en -rechtbanken hun MaCH-toepassing finaliseerden, is het te vroeg om uitspraken te doen over de regelmatigheid waarmee het Rijksregisternummer geregistreerd wordt. Binnen de PJP- en Dumbo-toepassingen, respectievelijk gebruikt door de jeugdparketten en de griffies van de jeugdrechtbanken, is een vrij registratieveld voorzien, maar het wordt nooit ingevuld. Wanneer dit toch gedaan wordt, dan is het om het dossiernummer van Vreemdelingenzaken (DVZ-nummer of oud O.V.-nummer) aan te geven. Het registratieveld dat voorzien is in de SIPAR-toepassing van de justitiehuisen wordt eveneens niet ingevuld.

Wat de strafuitvoeringsrechtbanken betreft, was in de eerste versie van de toepassing geen registratieveld voorzien voor het Rijksregisternummer. Bij de nieuwe versie werd een voorgestructureerd veld voorzien, volgens de structurering van het Rijksregisternummer. De registratie ervan was oorspronkelijk verplicht (het was namelijk onmogelijk om het dossier verder te coderen zolang het registratieveld niet ingevuld was), maar omwille van toegankelijkheidsproblemen van het Rijksregister is de registratie facultatief geworden (zie *infra*). Omwille van de zeer recente inwerkingtreding van SURTAP 2 is er nog geen zicht op de regelmatigheid van de registratie van het identificatienummer van het Rijksregister.

Andere applicaties registreren het identificatienummer van het Rijksregister wel met meer regelmaat.

Zo kunnen we een overzicht geven per jaar (van juli 2005 tot juli 2010) van de registratie van het Rijksregisternummer in de TPI/REA-toepassing gebruikt op het niveau van de correctionele parketten, uitgesplitst per arrondissement⁶⁷ en

⁶⁷ De lijn die vermeld staat onder de afkorting "fpf" geeft ook de registratiegraad weer van het Rijksregisternummer op het niveau van het federaal parket.

gerechtelijk ressort. Ter illustratie staat in de laatste kolom een overzicht van de situatie tussen juli 2010 en februari 2011.

Tabel 2: *Overzicht per jaar van de registratie van het Rijksregisternummer in de TPI/REA-toepassing, uitgesplitst per gerechtelijk arrondissement en per ressort*

	07/2005 à 07/2006		07/2006 à 07/2007		07/2007 à 07/2008		07/2008 à 07/2009		07/2009 à 07/2010		07/2010 à 02/2011							
ant	662	16011	4,13%	591	16621	3,50%	444	20784	2,14%	2469	19329	13,47%	18609	35598	52,29%	20346	34370	59,20%
ant	59	2386	2,47%	44	2671	1,65%	22	2714	0,81%	170	2528	6,72%	1405	4365	32,26%	1473	4035	36,51%
brn	487	11034	4,41%	348	11591	3,00%	261	12011	2,17%	69	12504	0,55%	9163	21330	42,96%	13723	20919	65,60%
bru	653	43613	1,50%	443	41788	1,06%	345	40990	0,84%	1427	36716	3,89%	25206	69629	36,20%	29305	68802	42,59%
cha	619	10778	5,74%	765	11917	6,42%	931	13146	7,08%	1989	12623	15,76%	10676	22007	49,42%	13689	23533	58,17%
den	409	11401	3,59%	397	11474	3,46%	307	11650	2,64%	1223	10453	11,70%	11481	22723	50,53%	11889	21632	54,96%
din	118	3730	3,16%	97	3910	2,48%	63	3736	1,69%	321	3798	8,45%	2346	6506	36,06%	2839	6886	41,23%
eup	3	1433	0,21%	1	1438	0,07%	0	1544	0,00%	0	1368	0,00%	96	1842	5,21%	175	1377	12,71%
fff	4	3202	0,12%	2	2799	0,07%	1	2520	0,04%	0	2156	0,00%	322	3829	8,41%	608	3622	16,79%
gen	566	11148	5,08%	471	11584	4,07%	868	12031	7,21%	2912	11196	26,01%	13363	23687	56,41%	14446	23254	62,12%
has	292	6645	4,39%	234	6836	3,42%	193	6898	2,80%	568	6099	9,31%	5317	11859	44,84%	6740	12739	52,91%
huy	87	3017	2,88%	47	2811	1,67%	26	2815	0,92%	49	2587	1,89%	1970	4945	39,84%	2522	5305	47,54%
iep	91	2667	3,41%	51	2668	1,91%	34	2795	1,22%	49	2650	1,85%	1040	4003	25,98%	1471	3988	36,89%
kor	400	6502	6,15%	377	6951	5,42%	518	7038	7,36%	877	6630	13,23%	5507	12544	43,90%	6685	12547	53,28%
leu	289	7362	3,93%	191	8387	2,28%	102	9285	1,10%	423	8729	4,85%	7352	14767	49,79%	11169	15373	72,65%
lie	372	12697	2,93%	480	12663	3,79%	527	14769	3,57%	2762	13409	20,60%	13684	27139	50,42%	14191	31556	44,97%
mar	57	2737	2,08%	39	2926	1,33%	17	2627	0,65%	34	291	11,68%	1474	4643	31,75%	1804	5173	34,87%
mec	222	6600	3,36%	154	6566	2,35%	95	6379	1,49%	451	6096	7,40%	5449	11903	45,78%	8270	12256	67,48%
mon	235	7759	3,03%	181	8314	2,18%	125	9154	1,37%	462	8345	5,54%	4400	14309	30,75%	6267	15940	39,44%
nam	84	5153	1,63%	45	5037	0,89%	42	5252	0,80%	24	5028	0,48%	3239	10155	31,90%	4360	11338	36,45%
neu	69	2047	3,37%	54	2155	2,51%	43	2175	1,98%	195	2168	8,99%	1451	4101	35,38%	1710	3927	43,54%
niv	141	5924	2,38%	105	5596	1,88%	88	5905	1,49%	526	6044	8,70%	3928	11266	34,87%	5419	11648	46,52%
oud	101	3584	2,81%	88	3473	2,53%	38	3527	1,08%	182	3926	4,64%	3385	6343	53,37%	5359	6998	76,58%
ton	166	5277	3,15%	92	5704	1,61%	41	5323	0,77%	14	5415	0,26%	5173	10188	50,78%	7593	11144	68,14%
tou	52	6278	0,83%	51	6443	0,79%	51	5952	0,86%	545	6295	8,66%	3275	10454	31,33%	3908	10595	36,89%
tur	344	6602	5,21%	262	6623	3,96%	305	6803	4,48%	2904	6419	45,24%	8164	13477	60,58%	8716	15094	57,74%
ver	155	3942	3,93%	115	3809	3,02%	79	4000	1,98%	371	3756	9,88%	2266	7892	28,71%	3122	8157	38,27%
veu	62	2346	2,64%	60	2504	2,40%	27	2404	1,12%	65	2442	2,66%	1686	4163	40,50%	2398	4261	56,28%
ant	1686	41135	4,09%	1323	42349	3,12%	1078	46187	2,33%	6406	42358	15,12%	42712	83015	51,45%	51665	85603	60,35%
bru	1083	56899	1,90%	739	55771	1,32%	535	56180	0,95%	2376	51489	4,61%	36486	95662	38,14%	45893	95823	47,89%
gen	2116	46692	4,32%	1792	50245	3,56%	2053	51456	3,98%	5377	49801	10,79%	45625	94793	48,13%	55971	93599	59,79%
lie	1004	37142	2,70%	922	37420	2,46%	819	39632	2,06%	3926	34933	11,24%	27931	71578	39,03%	32196	77754	41,41%
mon	906	24815	3,65%	997	26674	3,73%	1107	28252	3,91%	2996	27263	10,98%	18551	46770	36,66%	23884	50688	47,70%
TOTAL	6795	208683	3,25%	5773	212459	2,71%	5592	221707	2,52%	21081	205844	10,24%	171305	391818	43,72%	209609	402847	51,03%

De eerste cijferkolom heeft betrekking op het aantal verdachten van wie het Rijksregisternummer geregistreerd werd in de bestudeerde periode. De volgende kolom geeft het totale aantal verdachten weer voor dezelfde periode. De derde kolom geeft de registratiegraad aan van het Rijksregisternummer in die periode (Kol1/Kol2*100). De berekening is gebaseerd op de datum waarop de fiche voor de persoon gecreëerd werd en niet op de datum waarop het Rijksregisternummer gecodeerd werd. Het is dus mogelijk dat dit later gecodeerd werd.

We herinneren eraan dat sinds 1 maart 2010 de dossiers inzake eenzelfde verdachte door ICT/CTI samengebracht worden dankzij de aanmaak van een uniek register-parket nummer op nationaal vlak, op basis van het lokale register-parket nummer dat een unieke identicator is voor de verdachten binnen elk parket. Met andere woorden: dit "nationaliseringsproces" van de verdachten voor wie sinds 2004 een dossier geopend werd in één van de Belgische arrondissementen, heeft tot gevolg dat meerdere parketten eenzelfde identiteit

van een verwijzing kunnen voorzien, gezien de identifier op lokaal niveau verdwijnt bij de aanmaak van de nationale identifier.

De globaal genomen sterke toename van de registratiegraad van het Rijksregisternummer (van 3,25% in 2005-2006 naar 51,03% in 2010-2011) heeft volgens de stafdienst ICT/CTI dan weer hoofdzakelijk te maken met het feit dat de politie sinds iets meer dan twee jaar via elektronische weg bepaalde informatie uit processen-verbaal, waaronder het Rijksregisternummer, doorgeeft.

Wat de registratie van het Rijksregisternummer in het hiervoor bedoelde veld van de JIOR-databank van de onderzoeksrechters betreft is dit onvoldoende.

Tabel 3: *Overzicht per jaar van de registratie van het Rijksregisternummer in de JIOR-toepassing*

Jaar	N.
2005	24
2006	11
2007	8
2008	4
2009	53
2010	20
2011	18

De absolute cijfers zijn bijzonder laag, maar het is wel mogelijk, volgens de stafdienst ICT/CTI, dat het Rijksregisternummer geregistreerd wordt in andere velden (bijvoorbeeld het veld "Algemene opmerking") of in documenten die aan het dossier toegevoegd worden. Dit hangt af van de werkwijze van het onderzoekskabinet. Het is echter praktisch onmogelijk om het formaat van het Rijksregisternummer zodanig te valideren dat dit nummer vanuit externe velden en/of documenten exact overgenomen zou kunnen worden. Trouwens, onderzoeksrechters en hun griffiers kunnen persoonlijke gegevens meestal opzoeken via een andere procedure (bijvoorbeeld op basis van de naam en de geboortedatum).

Het registratiepercentage van het Rijksregisternummer bij de griffies van de correctionele rechtbanken en deze van de hoven van beroep (correctionele afdeling) konden we niet bekomen, maar de registratiegraad staat wel vermeld in de PaGE-toepassing, die gebruikt wordt op het niveau van de parketten-generaal, op datum van 28 februari 2011.

Tabel 4: *Overzicht van de registratie van het Rijksregisternummer in de PaGE-toepassing op datum van 28 februari 2011, uitgesplitst per gerechtelijk ressort*

Antwerpen	22	140482	0,02%
Brussels	4	121907	0,00%
Gent	7600	98112	7,75%
Luik	?	?	?
Bergen	41	20362	0,20%
Totaal	7667	380863	2,01%

Opnieuw geeft de eerste cijferkolom het aantal verdachten weer van wie het Rijksregisternummer geregistreerd werd gedurende de bekeken datum. De volgende kolom herneemt het totaal aantal verdachten op 28 februari 2011 en de derde kolom ten slotte geeft de registratiegraad weer van het Rijksregisternummer voor dezelfde datum (Kol1/Kol2*100). Voor het parket van Luik is geen informatie beschikbaar, gezien het geen gebruik maakt van deze toepassing.

Sinds enkele jaren is het Centraal Strafregerter verbonden met het Rijksregister, zodat de ambtenaren van niveau 1 van de dienst van het Strafregerter van het Ministerie van Justitie of, bij afvaardiging, de personen schriftelijk bij naam aangewezen⁶⁸ bij de aanmaak van een dossier in het Strafregerter systematisch een Rijksregisternummer kunnen toekennen, natuurlijk voor zover de veroordeelde persoon er één heeft. Het betreft een voorgestructureerd veld, zodat via het Rijksregisternummer kan opgezocht worden of de persoon een strafblad heeft. Reeds enkele jaren wordt in de databank van het Centraal Strafregerter het veld inzake het Rijksregisternummer ingevuld aan een registratiegraad van ongeveer 86%; de overige 14 % moet nog steeds specifiek onderzocht worden. Dit percentage betreft personen van vreemde origine die geen nationaal nummer hebben of personen die in het Centraal Strafregerter geregistreerd staan onder een foute identiteit en die niet automatisch een nationaal nummer toegekend kregen bij de vergelijking tussen alle identiteiten opgenomen in het Centraal Strafregerter en het Rijksregister van enkele jaren geleden. Voor personen van vreemde origine die geen nationaal nummer hebben, registreert het Centraal Strafregerter het identificatienummer van Vreemdelingenzaken niet, gezien het Centraal Strafregerter en Vreemdelingenzaken niet afgesproken hebben om dit nummer aan elkaar door te geven.

Hieronder wordt per jaar de variatie weergegeven van het aantal dossiers waarvoor een identificatienummer van het Rijksregister geregistreerd werd.

⁶⁸ Wet van 8 augustus 1997 inzake het Centraal Strafregerter, art. 5.

Tabel 5: *Tabel 5 : Overzicht per jaar van de registratie van het Rijksregisternummer in de dossiers van het Centraal Strafregister*

Datum	28/04/ 2005	02/01/ 2006	08/01/ 2007	03/01/ 2008	02/02/ 2009	06/01/ 2010	03/01/ 2011	22/04/ 2011
Dossiers met RN	2.295.371	2.317.065 (+0,28%)	2.411.309 (+2,43%)	2.491.715 (+2,41%)	2.573.391 (+2,84%)	2.644.797 (+2,87%)	2.718.812 (+3,5%)	2.744.531 (+0,81%)
Dossiers zonder RN	372.078	375.138	367.673	378.251	385.891	395.336	407.998	411.569
Totaal	2.667.449	2.692.203	2.778.982	2.869.966	2.959.282	3.040.133	3.126.810	3.156.100
%RN	86,05%	86,06%	86,76%	86,82%	86,96%	86,99%	86,95%	86,96%

In de toepassing van de penitentiaire inrichtingen (SIDIS/Griffie) ten slotte gebeurt de registratie van het Rijksregisternummer niet systematisch, gezien niet alle griffiers een nominatieve toegang hebben tot het Rijksregister. Voor personen van vreemde origine wordt geen enkel nummer geregistreerd, behalve eventueel het dossiernummer van Vreemdelingenzaken wanneer dit aan de penitentiaire instelling meegedeeld wordt. Het registratiepercentage van het Rijksregisternummer is niet per jaar beschikbaar, gezien voor heel SIDIS/Griffie slechts één beschrijvende fiche inzake personen bestaat. Het is niet zo dat er een nieuwe registratie wordt doorgevoerd bij elke opsluiting of bij de aanvang van een nieuw jaar. Bij wijze van illustratie kunnen we wel aangeven dat de extractie die we aanvroegen bij het Directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen in het kader van het reeds vermelde onderzoeksproject⁶⁹, aantoonde dat in 52,1% van de observaties (3264) de variabele "nr_register" ingevuld werd (welke *a priori* overeenstemt met het veld dat gebruikt wordt om het Rijksregisternummer te registeren), wat echter niet betekent dat het het Rijksregisternummer is dat effectief geregistreerd werd. Het Directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen is momenteel niet in staat om de kwaliteit van deze registraties na te gaan.

Om een zo systematisch mogelijke registratie van het Rijksregisternummer in elke fase van de strafrechtsbedeling te kunnen garanderen, moet er in de eerste plaats voor gezorgd worden dat de registratie ervan in elke databank wettelijk is (zie *supra*). Vervolgens moet erover gewaakt worden dat de registratie systematisch gebeurt.

De ontwikkeling van SURTAP 2 voorzag aanvankelijk bij voorkeur de systematische registratie van het rijksregisternummer. De codeerder zag zich gedwongen dit nummer te registreren bij de creatie van de "fiche signalétique"

⁶⁹ Deze gedeeltelijke extractie uit de databank van de penitentiaire instellingen bestond uit variabelen inzake alle detenties waarvoor een regime van elektronisch toezicht (ET) werd opgestart tussen 1 januari 2007 en 31 december 2008 evenals alle regimes die het elektronisch toezicht voorafgaan en volgen in het kader van dezelfde detenties. Zie B. MINE & C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 189-190.

van de persoon in kwestie alvorens toegang te hebben tot het volgende registratiescherm. De ontwikkelaars van deze toepassing hebben deze piste echter moeten verlaten omwille van een probleem met de toegang tot het Nationaal Register.

Volgens de informatie die we ontvingen, waren blijkbaar voor de ganse FOD Justitie tot 2011 slechts vier sets van 99 licenties beschikbaar die toegang geven tot het Rijksregister via de server van de FOD Justitie. Een volledige set licenties is voorbehouden aan de Staatsveiligheid, wat maakt dat de andere instanties de overige 297 licenties moesten delen. Welnu, het is mogelijk dat de eerste persoon die het Rijksregister raadpleegt zijn sessie de ganse dag open laat staan, precies omwille van dat capaciteitsprobleem. Op die manier kon de toegang tot het Rijksregister belemmerd zijn, wanneer alle licenties in gebruik waren. Het lijkt erop dat het capaciteitsprobleem werd verholpen en dat de toegangslicenties werden toegekend aan medewerkers die het Rijksregister absoluut nodig hebben om hun taken te vervullen⁷⁰.

Overigens maakt artikel 1 van het koninklijk besluit van 24 november 2010, waarin de gevallen bepaald worden waarin geen toestemming vereist is om het identificatienummer van het Rijksregister te bekomen, het bijvoorbeeld mogelijk dat organismes en personen die toegang kregen tot de informatie van het Rijksregister met toepassing van artikel 5, alinea 1, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, « intern het identificatienummer opslaan waaronder de natuurlijke personen over wie ze informatie raadplegen, ingeschreven staan in het Rijksregister. Het identificatienummer dat met toepassing van het eerste lid opgeslagen wordt, mag uitsluitend worden gebruikt om kennis te nemen van de informatiegegevens betreffende de natuurlijke personen van wie de gegevens worden geraadpleegd ».

In bepaalde toepassingen (JIOR, SIPAR, PaGE, etc.), is het registratieveld van het identificatienummer van het Rijksregister vrij in te vullen. De codering zou vereenvoudigd kunnen worden door een voorgestructureerd registratieveld te voorzien dat de drie cijfergroepen omvat waaruit het identificatienummer van het Rijksregister samengesteld is (namelijk de geboortedatum, het rangordnummer en het controlenummer) of door het aantal karakters dat men kan ingeven te beperken tot deze die strikt noodzakelijk zijn om het identificatie-

⁷⁰ Conform de voorwaarden bepaald door de Privacycommissie in beraadslaging RR nummer 23/2005 van 15 juni 2005 betreffende de aanvraag van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap, Dienst Vorming, Werkgelegenheid en Europese programma's om gemachtigd te worden om toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken met het oog op toepassing van de wetgeving betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, 3. Zie onder meer de nota van 12 juli 2011 opgemaakt door de veiligheidsconsulent van de FOD Justitie gericht aan de Voorzitter van het Directiecomité en de leidinggevenden van de instellingen van Justitie.

nummer van het Rijksregister samen te stellen⁷¹. Om ingeeffouten te vermijden bij de hercodering van deze informatie in de opeenvolgende fases van de procedure, kan het op termijn nuttig zijn om de informatie een enkele keer te laten registreren en een systeem uit te werken dat de informatie automatisch herneemt. Het blijft trouwens primordiaal om controleprocedures te voorzien, niet alleen inzake de juistheid van het identificatienummer van het Rijksregister, maar ook met betrekking tot de overeenkomst tussen dit nummer en de identiteit van de justitiabele van wie sprake is; onder meer naar aanleiding van de identificatieproblemen die aliassen stellen. Er kan inspiratie gezocht worden bij de controleprocedures van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen, die verifiëren of het gedetineerdennummer en de gedetineerde persoon overeenkomen. Aan de hand van moderne informaticatechnologie werkt de stafdienst CTI/ICT op dit ogenblik aan een systeem dat de geregistreerde informatie met betrekking tot het Rijkregisternummer automatisch bijwerkt.

Er dienen niet alleen controleprocedures uitgewerkt te worden; het is ook noodzakelijk om de codeerders te informeren over het identificatienummer van het Rijksregister, zowel over de structurering van het nummer als de meerwaarde van het gebruik ervan op administratief niveau en in het kader van verdere wetenschappelijke, historische en statistische bewerkingen.

Er moet geval per geval onderzocht worden welke technische moeilijkheden de registratie van het identificatienummer van het Rijksregister met zich meebrengt, namelijk door voor elke databank van de strafrechtsbedeling te bekijken met welke specifieke elementen rekening gehouden moet worden. Op die manier kan in samenwerking met de Directie Applicaties van de stafdienst ICT/CTI een aangepaste oplossing gezocht worden, die hiermee rekening houdt.

2. Gebrek aan harmonisering van de nomenclaturen

Over het algemeen werd bij de keuze voor verschillende nomenclaturen van inbreuken overwogen om een integratie uit te werken⁷². De fundamenteën van

⁷¹ De mogelijke weerstand ten aanzien van dergelijke initiatieven mag niet onderschat worden. Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op het feit dat de Directie Applicaties van de stafdienst ICT/CTI erin geslaagd was om het registratieveld van het notitienummer voor te structureren in de toepassing JUSTSCAN (programma dat « papieren » gerechtelijke dossiers omzet in geïnformateerde gegevens) en de registratie op te leggen voorafgaand aan alle andere registraties, op zo een manier dat het onmogelijk was om een nieuw dossier aan te maken als dit veld niet ingevuld was. De gerechtelijke actoren verzetten zich hiertegen, omdat ze verkozen om hun eigen registratiepraktijk te behouden. Het oorspronkelijke project kon uiteindelijk niet geconcretiseerd worden.

deze integratie werden gelegd door naar eenzelfde coderingssysteem te verwijzen: bijvoorbeeld, de nomenclatuur van de tenlasteleggingscodes van de toepassing van de jeugdparketten (PJP) is relatief gelijkaardig aan deze van de correctionele parketten (TPI/REA)⁷². Dit gebeurt echter niet systematisch. Bij wijze van voorbeeld hebben we de lijst van de tenlasteleggingscodes van de correctionele parketten vergeleken met de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid (juni 2009), op basis waarvan respectievelijk de statistieken van de correctionele parketten en de statistieken van interneringen, opschortingen en veroordelingen geproduceerd worden. Dat de voorkeur uitgaat naar de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid ten opzichte van deze van het Centrale Strafregister komt doordat deze nomenclatuur een historiek van de opeenvolgende versies bewaart, in tegenstelling tot het Centrale Strafregister dat de vorige versie vervangt bij elke nieuwe update.

2.1. *Vergelijking tussen de lijst met tenlasteleggingscodes van de correctionele parketten en de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid*

Eerst en vooral valt op dat de respectieve architectuur van de twee nomenclaturen verschillend is. De nomenclatuur van de tenlasteleggingen van de correctionele parketten is weergegeven in een lijst met codes die zonder duidelijke logica gerangschikt staan, terwijl deze van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid een boomstructuur heeft die vertakt in zeven hiërarchische niveaus.

De tenlasteleggingscodes zijn over het algemeen samengesteld uit een cijfercode (10 tot 99) en een letter (A tot Z) die de belangrijkste tenlastelegging preciseerd. De lijst met tenlasteleggingscodes is gestructureerd in grote categorieën waarvan de code alleen bestaat uit een nummer (10 tot 99) en subcategorieën waarvan de code samengesteld is uit een nummer (10 tot 99) en een letter (A tot Z). Bij elke code hoort een benaming, en de benaming van een hoofdcategorie is meestal samengesteld op basis van de benamingen van de subcategorieën die ze groepeert.

Volgens de korte descriptieve nota die de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid vergezelt, telde deze in juni 2009, 2126 lijnen met inbreuken. De zeven hiërarchische niveaus splitsen zich als volgt uit: niveau 0 preciseerd dat het gaat

⁷² Zie onder meer M. BEUKEN, « Nouvelles perspectives en matière de statistiques des condamnations », *Rev. dr. pén. crim.*, 1996, 931.

⁷³ Nochtans kon I. Detry, onderzoekster aan het N.I.C.C. een aantal verschillen ontdekken, op basis van een inhoudsvergelijking van de twee nomenclaturen. Zo heeft ze een aantal tenlasteleggingscodes van de TPI/REA-toepassing kunnen identificeren die niet hernomen werden in de PJP-toepassing en omgekeerd.

om een inbreuk die onder de Strafwet valt ("S") of onder de bijzondere wetten ("B"), het 1^{ste} en 2^{de} niveau tellen elk een cijfer, het 3^{de} en 4^{de} niveau tellen twee cijfers, en het 5^{de}, 6^{de} en 7^{de} niveau tellen elk 5 karakters (een letter gevolgd door 4 cijfers). Deze descriptieve nota preciseert dat de eerste vijf niveaus onmisbaar zijn om een specifieke inbreuk te identificeren : er gaat een "titel" aan vooraf (bijvoorbeeld, "misdaden en wanbedrijven tegen de individuele vrijheid") ; verdere precisering inzake de aard of de omstandigheden van de inbreuk volgt erop. Deze laatste wordt weergegeven hetzij in een bijkomend hiërarchisch niveau (wat zelden het geval is), hetzij als complement (een hoofdcode kan meerdere complementen hebben). Ten slotte wordt opgemerkt dat bepaalde "titels" (van het 4^{de}, zelfs 3^{de} niveau) slechts een enkele lijn van inbreuken van het 5^{de} niveau tellen.

Op inhoudelijk vlak kan een aantal verschillen vastgesteld worden, hoofdzakelijk omwille van het voorwerp waarop elk van de respectieve nomenclaturen betrekking heeft. De nomenclatuur van de tenlasteleggingen betreft, aldus de benamingen, "probleem-situaties"⁷⁴ die aanleiding geven tot een opsporingsonderzoek. De benamingen verwijzen « eerder naar thema's en naar de concrete organisatie van de parketten dan naar werkelijke strafrechtelijke indelingen »⁷⁵, terwijl de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid betrekking heeft op in kracht van gewijsde getreden veroordelingen. In die mate dat ze kan gekwalificeerd worden als meer "fenomenologisch" dan de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid (die als meer "juridisch" zou kunnen gekwalificeerd worden)⁷⁶, lijkt de nomenclatuur van de tenlasteleggingen inhoudelijk meer op het "PV register" van de politie (ondanks de boomstructuur ervan). Zo kan men er bepaalde criminele figuren in terugvinden zoals "carjacking" (11F), "homejacking" (11G), "gauwdiefstal" (18G), etc. die niet opgenomen zijn in de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid.

De lijst met tenlasteleggingscodes heeft een veel algemener karakter (in die zin dat ze eenvoudigweg bestaat uit categorieën en subcategorieën) dan de codering volgens een boomstructuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid, die naast de verschillende hiërarchische niveaus voor inbreuken complementen opneemt die van algemene (verzwarende omstandigheden, pogingen, etc.) of specifieke orde kunnen zijn (bijvoorbeeld voor misdaden en wanbedrijven inzake informatica: het feit gegevens die opgeslagen, behandeld of overgedragen zijn door een informaticasysteem te hernemen). In de nomenclatuur van de tenlasteleggingen is het mogelijk dat de inbreuk en de verzwarende omstandigheden gegroepeerd worden onder eenzelfde categoriebenaming.

⁷⁴ De "probleemsituatie" wijst op « le fait que pour au moins un acteur quelconque une situation donnée est vécue ou perçue comme "créant un problème" ou comme étant négative, inacceptable, indésirable ». A. P. PIRES, « La criminologie d'hier et d'aujourd'hui », in C. DEBUYST et al., (dir.), *Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, Brussel, Montréal, Ottawa, De Boeck-Université, PUM, PUO, 1995, 63.

⁷⁵ <http://www.om-mp.be/sa>, klik op de link « nomenclatuur van de tenlasteleggingen ».

⁷⁶ Dit is bijzonder opvallend inzake verdovende middelen.

Waar de codering van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid berust op een duidelijk onderscheid tussen de inbreuken op het Strafwetboek en deze op bijzondere wetten, gebeurt het dat de codering van de parketten inbreuken op het Strafwetboek en de bijzondere wetten thematisch samenneemt onder eenzelfde code (bijvoorbeeld de tenlasteleggingscodes 35, 66, 68). Trouwens, hoewel bepaalde opschriften van de voornaamste categorieën identiek zijn aan bepaalde "titels" van de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid (39: abortus, 47: vrijwillige brandstichting, 63: agricultuur, 72: bedrieglijk onvermogen), namelijk op het 4^{de} hiërarchische niveau, beantwoorden andere aan een specifieke inbreuk (56: racisme en xenofobie), namelijk op het 5^{de} hiërarchische niveau. Soms beantwoorden benamingen van subcategorieën van de nomenclatuur van de tenlasteleggingen aan "titels" (4^{de} hiërarchische niveau) van de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid (37A: verkrachting, 37B: aantasting van de eerbaarheid, 63A: jacht, 63B: visvangst, 66B: stedenbouw en ruimtelijke ordening). Ten slotte gebeurt het ook dat bepaalde hoofdcategorieën van de nomenclatuur van de tenlasteleggingen uitgebreid terugkomen in de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid (43: vrijwillige slagen en verwondingen; schuldig verzuim hulp te verlenen; agressie; kindermishandeling; burgerlijk geschil; foltering; onmenselijke behandeling; mensonterende behandeling).

Voor zover ze bij benadering betrekking hebben op dezelfde realiteit, dient opgemerkt te worden dat de opschriften van bepaalde (sub-)categorieën van de nomenclatuur van de tenlasteleggingen (bijvoorbeeld "goudsmokkel", "sluikstorten") kunnen verschillen van deze die opgenomen zijn in de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid ("handel in en het smelten van geldstukken", "afval: opslag, afgifte, lozing"). Trouwens, bepaalde specificaties van inbreuken in de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid (zoals "aantasting", "vernietiging", "namaak") functioneren als autonome categorieën in de nomenclatuur van tenlasteleggingen.

Volgens hun opschrift staat een groot aantal tenlasteleggingscodes niet in de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid (55,05%). Het gaat om volgende tenlasteleggingscodes : 11F, 11G, 12, 16, 16A, 16E, 17, 17B tot 17H, 18, 18B, 18C, 18D, 18E, 18G, 20, 20A, 20F, 20H, 20M, 20N, 21, 22, 23, 25, 25C, 25G, 27, 27B, 28, 28A, 29, 29A, 29B, 29C, 29E, 30E, 31, 31A, 31B, 32, 32A, 32B, 32C, 35, 35A, 35B, 35G, 35J, 35K, 35L, 36, 36D, 36E, 37, 37D, 37F, 37H, 37J, 37K, 37L, 37P, 37R, 38, 38C, 38F, 38G, 40, 40A, 40B, 40C, 41, 41D, 41E, 41F, 42, 42B, 42C, 42G, 42I, 42J, 42K, 42L, 42N, 42O, 42P, 43, 43C, 43E, 45, 45A, 45D, 45E, 45F, 45G, 46, 46B, 48, 48D, 48E, 48F, 49, 50, 50B, 50F, 51, 52, 52I tot 52M, 53, 54, 54A, 54B, 54D, 54E, 54F, 54G, 55, 55C tot 55H, 56C, 57, 57A, 57B, 58, 58D, 58F, 58G, 59, 59G, 59M, 60, 60E tot 60T, 61, 61B, 61C, 61H, 61Q, 61R, 61U, 61W, 61X, 61Z, 62, 62B, 62D, 62G, 62H, 62I, 62J, 62K, 62O, 62P, 63D, 63F, 63G, 63H, 63J tot 63P, 64A, 64B, 64C, 64E, 64F, 64G, 64H, 64I, 64J, 64L, 64M, 64O, 65, 66C, 66D, 66E, 66G, 66H, 66I, 66J, 67, 67B, 67C, 67D, 67I, 68, 68A, 68E, 68F, 68H, 68K, 68L,

68N, 68O, 69, 69C, 69E, 69G, 70, 70A, 71, 71A, 71B, 71C, 73, 73A, 74, 74A, 75, 75C, 75D, 76, 76B, 77, 77A, 77B, 77C, 77D, 78, 78B, 78C, 78D, 79, 79A, 79B, 79C, 79E, 70, 81 tot 99 (die betrekking hebben op verkeersinbreuken)⁷⁷. Gelet op zijn intermediaire positie, zou de nomenclatuur van de griffies meer inzicht kunnen verschaffen in het proces van herclassificatie dat plaatsvindt tussen de nomenclatuur van de tenlasteleggingen en deze van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid. Trouwens, er bestaat momenteel geen unieke nationale nomenclatuur van de kwalificaties. De oorspronkelijke lijst van kwalificaties onderging sindsdien verschillende evoluties in functie van de correctionele griffies, met als gevolg dat vandaag 27 verschillende lijsten met kwalificatiecodes bestaan.

Geen van beide nomenclaturen die overwogen werden (lijst van de tenlasteleggingscodes en nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid) biedt trouwens volledig voldoening.

Zo is het noodzakelijk om bepaalde overlappingsen weg te werken inzake de tenlasteleggingscodes die de correctionele parketten gebruiken. Sommige tenlasteleggingscodes dekken feiten waarvan de strafrechtelijke gevolgen zeer verschillend zijn. Bijvoorbeeld, de tenlasteleggingscode "30", die verschillende types van vrijwillige doodslag groepeert, laat niet toe oudermoorden op een bloedverwant die vermeld staan in artikel 395 van het Strafwetboek, noch kindermoorden die naargelang de omstandigheden bestraft kunnen worden als moord of als doodslag, eruit te filteren. Er wordt eveneens geen onderscheid gemaakt tussen werkelijke vrijwillige doodslagen en pogingen (met uitzondering van moorden en doodslagen). Mogelijk wordt de codering ook belemmerd door het gebrek aan eenduidigheid in de betekenis die de benaming van bepaalde tenlasteleggingscodes heeft (bijvoorbeeld: code 16E getiteld "Dossier Schengen", code 57a die betrekking heeft op "Sectes" of code 20E getiteld "Sneeuwbal"), wat een invloed kan hebben op de vertegenwoordiging van bepaalde tenlasteleggingen in de statistieken. Het is inderdaad mogelijk dat, bij gebrek aan definiëring en specifieke incriminatie inzake "sekte" (code 57a), feiten onder een andere code geregistreerd worden (bijvoorbeeld: onvrijwillige doodslag, seksuele intimidatie, witwassen etc.) of dat deze categorie dient als "restcategorie".

In het kader van een vorig onderzoeksproject⁷⁸ hebben we 179 gerechtelijke dossiers kunnen raadplegen. Deze dossiers werden onder tenlasteleggings-

⁷⁷ Hoewel 80% van de veroordelingsbulletins die het Centraal Strafrechtregister ontvangt betrekking heeft op verkeerszaken, kan bij wijze van vergelijking opgemerkt worden dat de input- (Centraal Strafrechtregister) en outputnomenclatuur (Dienst voor het strafrechtelijk beleid) er slechts een enkele code voor gebruiken.

⁷⁸ Zie B. MINE, « La régulation du « phénomène sectaire » en Belgique : une mise à l'épreuve des hypothèses relatives aux transformations de la gouvernamentalité dans les sociétés occidentales contemporaines », *Annales de droit de Louvain*, 2, 2009, 101-192.

code 57a geopend in vijf parketten, tussen 1991 en 2005⁷⁹. Nauwelijks 15 % van de dossiers werd geopend naar aanleiding van een proces-verbaal met daarin feiten vermeld die gekwalificeerd werden als betrekking hebbende op een inbreuk op het Strafwetboek of op de bijzondere wetten. Zonder het crimineel gedrag van bepaalde groeperen te willen ontkennen of de schadelijke impact van bepaalde sektarische ervaringen te willen minimaliseren, blijkt dat in de andere gevallen de praktijken eerder betrekking hadden op een non-conformiteit, een onregelmatigheid ten aanzien van het gewoonlijke gedrag, meestal in een bepaald domein, in plaats van op een overtreding, een inbreuk op wetten. Op termijn klasseerde het Openbaar Ministerie 93% van deze dossiers zonder gevolg, omwille van het gebrek aan een inbreuk of een element van inbreuk. Zo kunnen we onder categorie 57a feiten terugvinden inzake de spijlucht van een persoon, de organisatie van bepaalde evenementen (seminaries, stages, conferenties, etc.), de mededeling van informatie inzake bepaalde groeperingen of bepaalde praktijken, afrekeningen tussen particulieren, verwarrende verklaringen ten gevolge van de mentale problemen van een persoon, feiten die kunnen gekwalificeerd worden als inbreuk, familiale conflicten gegenereerd door het feit dat één van de echtgenoten deel uitmaakt van een specifieke groepering of het experimenteren met bepaalde praktijken, etc. Het merendeel van de beoogde praktijken blijkt trouwens van de periferie naar het centrum van het strafrechtelijk systeem te evolueren doordat ze bij de verwijzer onrust of wantrouwen veroorzaken, omdat ze enigszins vreemd zijn. Onder deze "vreemde" gedragingen die de verwijzer (particulier of politieagent) niet gewoon is, kunnen we praktijken van commerciële of therapeutische aard rekenen, rituelen die als magisch of esoterisch gekwalificeerd worden, praktijken die eigen zijn aan een intense "geloofsbeleving"⁸⁰, veranderingen in het gedrag van een naaste die te wijten zijn aan zijn bekering, of praktijken met een publiek karakter die als immoreel of sociaal onaangepast gezien worden (bijvoorbeeld het ontvangen van een brochure waarin de kracht van massages opgehemeld wordt). Deze informatie maakt duidelijk dat het belangrijk is (voor de validiteit van de statistische productie) om meer systematisch, op basis van een dossieranalyse, de benamingen en hun semantiek te confronteren met de realiteit die ze dekken, om *in fine* de eventuele variaties van het doorverwijsproces en/of de registratiepraktijken⁸¹ te kunnen identificeren.

⁷⁹ Volgens de TPI/REA-databank vertegenwoordigen deze 179 dossiers 33% van het totale aantal dossiers met tenlasteleggingscode 57a inzake « sektes » die geopend werden tijdens deze periode.

⁸⁰ Met deze substantivering van het werkwoord "gelooven" verwijzen we naar het feit geloof, vertrouwen te hebben in iemand of iets, zelfs in bredere zin, het feit vertrouwen te hebben in de doelmatigheid van iemand of iets.

De Dienst voor het strafrechtelijk beleid ondervindt ook moeilijkheden om exact te weten te komen hoe de codeerders van de Dienst van het Centraal Strafregister hun eigen nomenclatuur gebruiken⁸². De codeerder kan moeilijk de extreem gedetailleerde en theoretisch uitgebreide architectuur hiervan operationaliseren in de meest fijne categorisaties. In principe moet de codeerder van de Dienst van het Centraal Strafregister minstens tot op het 5^{de} niveau van de nomenclatuur registreren opdat de registratie van een specifieke inbreuk gevalideerd wordt. Hoewel hij niets kan coderen wat niet bestaat, is de codering niet altijd voldoende precies, gezien de facultatieve velden (complementen specifiek voor een inbreuk of algemeen voor alle inbreuken) vaak verwaarloosd worden. Het is dan ook dikwijls zo dat de meest algemene categorieën gekozen worden, wat een invloed heeft op de productie van statistieken.

De twee nomenclaturen worden trouwens niet systematisch geactualiseerd. Zoals we hierna zullen bespreken, wordt de nomenclatuur van de tenlasteleggingscodes van de correctionele parketten (samen met deze van de kwalificatiecodes van de correctionele griffies) momenteel herzien, terwijl de nomenclatuur van het Centraal Strafregister, die als referentiepunt dient voor de uitwerking van de nomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid, voor het eerst geactualiseerd werd half 2010 en in maart 2011 een derde keer herzien werd. De opeenvolgende actualisering hebben trouwens alleen betrekking op inbreuken op het Strafwetboek. Inbreuken op de bijzondere wetten werden daarentegen nog niet geactualiseerd. Bij deze laatste gebeuren de wijzingen eerder "à la carte", namelijk wanneer de codeerders geconfronteerd worden met een veroordelingsbulletin dat een inbreuk bevat die nog niet is opgenomen in de bestaande nomenclatuur. De oppuntstellingen van de nomenclatuur houdt schrappingen en toevoegingen in, maar de actualiteit ervan is moeilijk in te schatten, gezien er geen historiek weergegeven wordt⁸³. De Dienst voor het strafrechtelijk beleid die de statistieken van de veroordelin-

⁸¹ Merk echter op dat omzendbrief COL 17/2010 recent in werking getreden is (1 oktober 2010) om een uniforme werkmethode te garanderen bij de politiediensten en de parketten, in het bijzonder gericht op de geïnformatiseerde codering van strafdossiers. *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting. 2010-2011, nummer 80/7, 56-57.

⁸² Voorheen waren de dienst van het Centraal Strafregister en de Dienst voor het strafrechtelijk beleid ondergebracht in hetzelfde gebouw, wat het mogelijk maakte om concreet na te gaan hoe de informatie geregistreerd werd of op de hoogte te blijven van de praktijken via informele contacten. Dat is momenteel niet meer mogelijk.

⁸³ Momenteel is er een centralisering van de nomenclaturen aan de gang, met als doel een enkele informatiebron te creëren op basis van de integratie van lokale gegevens uit de strafregisters op het niveau van het centrale Strafregister. Op dit moment werken beide immers op een volledig verschillende manier. Ze coderen veroordelingsbulletins elk op hun manier volgens hun eigen nomenclatuur. De doelstelling is om te komen tot een unieke nomenclatuur, zodat deze op een bepaald moment kan geïmplementeerd worden binnen de griffies. Dit project van de FOD Justitie riskeert te conflicteren met het werk dat F. Rabaey verrichtt (zie *infra*), in opdracht van het Openbaar Ministerie.

gen, opschortingen en interneringen produceert, werkt dus met een eigen aangevulde of ingekorte nomenclatuur, waarin deze wijzigingen zichtbaar zijn. Hiertoe ontvangt de Dienst voor het strafrechtelijk beleid, voorafgaand aan de extractievraag, de laatste versie van de nomenclatuur van het Centraal Strafrechtregister in Excel-formaat. Het maakt hiervan een herstructurering en actualisering (namelijk door eigen toevoegingen en schrappingen aan te brengen) op basis van de vorige beschikbare versie van de nomenclatuur⁸⁴.

Deze eerste elementen nodigen uit om verder en meer systematisch te vergelijken tussen de verschillende nomenclaturen die gebruikt worden in de verschillende fases van de strafrechtsbedeling, en dit over drie assen: de architectuur (en, indien mogelijk, de precisiegraad waarmee de feiten en inbreuken, de beslissingen of de persoonlijke kenmerken van de justitiabelen gecodeerd zijn), de inhoud (namelijk de benamingen en hun semantiek vergelijken met wat werkelijk geregistreerd wordt; deze vergelijking maakt het mogelijk om betekenisvariaties van een benaming te vatten wanneer een specifieke probleemsituatie het strafrechtelijk systeem doorloopt en geregistreerd wordt) en de processen en de actualiseringstermijnen.

Deze vergelijkende oefening laat echter één vraag onbeantwoord: hoe kan in een project dat gericht is op een geïntegreerde criminologische statistiek gekozen worden voor een referentietaal die de fenomenologische en juridische dimensies van de "criminaliteit"⁸⁵ bundelt, doorheen de verschillende fases van het strafrechtelijk proces? Op het eerste zicht kunnen twee pistes *a priori* overwogen worden, en vanuit het perspectief van een verticale integratie kan vermoed worden dat een systeem met een unieke nomenclatuur, van toepassing op de totale strafrechtsbedeling, het wondermiddel is. Het is een ware uitdaging, van een complexiteit die ons voor aanzienlijke - om niet te zeggen onoverkomelijke - theoretische en praktische moeilijkheden stelt, om te komen tot een geïntegreerde categorisering die de diversiteit van de realiteit en de uitda-

⁸⁴ De Dienst voor het strafrechtelijk beleid ondervindt ook een aantal problemen inzake de actualisering ten opzichte van de andere nomenclaturen. Het is bijvoorbeeld nog steeds niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen Vlaams-Brabant en Waals-Brabant; de informatie wordt nog altijd geregistreerd onder de categorie Brabant. Het is mogelijk dat twee verschillende codes bestaan voor eenzelfde stad. Er is ook een code die beantwoordt aan "Hof van beroep-sectie Antwerpen" en een andere aan "Hof van beroep-sectie Bergen". Onder deze laatste code staat niets geregistreerd. Er werd dus een rubriek aangemaakt, maar gezien ze niet gebruikt wordt, is niet geweten wat ze precies inhoudt. Er zijn ook problemen op het vlak van de codes inzake de politierechtbanken; immers, codes die bestonden voor de samensmelting van de politierechtbanken worden nog steeds gebruikt, waardoor er een gebrek aan precisie is. Een andere afwijking die nooit rechtgezet werd, heeft betrekking op de codering van het geslacht van de veroordeelde persoon: de codeerder heeft vijf mogelijkheden om het geslacht te registreren: M/V//F/X/leeg (de letters V en F verwijzen beide naar het vrouwelijk geslacht)!

⁸⁵ We herinneren eraan dat onder « criminaliteit » verstaan wordt : « tout comportement que le droit saisit en menaçant son auteur d'une peine ». P. ROBERT, *Sociologie du crime*, Parijs, La découverte, 2005, 13.

gingen van een dergelijk interdisciplinair project kan vatten. Hoe kunnen we de juiste woorden vinden om de verschillende facetten van de "criminaliteit" te omschrijven doorheen de verschillende fases van het strafproces, zonder afhankelijk te worden van het beeld van de taal dat L. Wittgenstein in zijn *Recherches philosophiques* bekritiseerde: namelijk dat de betekenis die aan een woord wordt toegekend ook het voorwerp is dat dit woord voorstelt? L. Wittgenstein was daarentegen van mening dat de betekenis van een woord varieert in functie van de gebruikscontext ervan, van de praktijk waarin het gemobiliseerd wordt⁸⁶. Moet men er zich dan van onthouden om categorieën te definiëren, en zo de validiteit van de statistische productie in gevaar te brengen? Naast deze *a priori* moeilijk doenbare piste kan misschien voor een andere weg geopteerd worden. Zo kan een vertaalsysteem uitgedacht worden voor de nomenclaturen die momenteel gebruikt worden in de verschillende fases van de strafrechtsbedeling, eventueel gebaseerd op de ontwikkeling en regelmatige actualisering van correspondentietabellen. In die zin zou het zinvol zijn om een Nationale Commissie van *de* nomenclaturen te creëren die het coördinatie-werk voor alle instanties van de strafrechtsbedeling verzekert⁸⁷, en we verwijzen hierbij naar de Nationale Commissie voor nomenclatuur die onder de bevoegdheid valt van het College van procureurs-generaal⁸⁸.

2.2. De "abaey" nomenclatuur⁸⁹

Een mogelijk alternatief is om afstand te nemen van de fenomenologische kant van de "criminaliteit" en zich te beperken tot de uitwerking van een unieke exclusief juridische nomenclatuur; namelijk een nomenclatuur die uitsluitend

⁸⁶ Voor meer informatie over de epistemologische en methodologische reflecties die gepaard gaan met de uitwerking van een nomenclatuur, zie onder meer S. BAELE, « Une approche multiple de la catégorisation pour projet éthique », *Émulations*, 8, 2011 [integrale tekst beschikbaar op <http://www.revue-emulations.net/archives/n8/edito8>], F. KRAMER & A. LÜDTKE, « Les formes de la violence. Entretien avec Wolfgang Sofsky », *La Vie des idées*, 8 februari 2011 [integrale tekst beschikbaar op <http://www.laviedesidees.fr/Les-formes-de-la-violence.html>].

⁸⁷ Vanuit deze optiek is het misschien nuttig om het werk te raadplegen dat het Technisch Comité « Nomenclatuur en codes » van het Phenix-project verricht. Dit had als opdracht om het volgende uit te werken: « des nomenclatures précises, stables et uniformes, selon le type de décision et la base légale, dans des domaines civils et pénaux, en partant de la situation actuelle. Ce comité doit également déterminer les codes nécessaires et préparer le mode de suivi par un comité permanent des utilisateurs pour en assurer le suivi uniforme ». J. HUBIN, « Les relations Barreau-Palais : La diffusion des données jurisprudentielles dans le cadre du programme « Phénix » d'informatisation de l'ordre judiciaire », in J.-F. HENROTTE & Y. POULLET, *Cabinets d'avocats et technologies de l'information. Balises et Enjeux, Cahiers du CRID, n°26*, Brussel, Bruylant, 2005, 342.

⁸⁸ Deze Commissie bestaat momenteel uit een voorzitter en drie medewerkers.

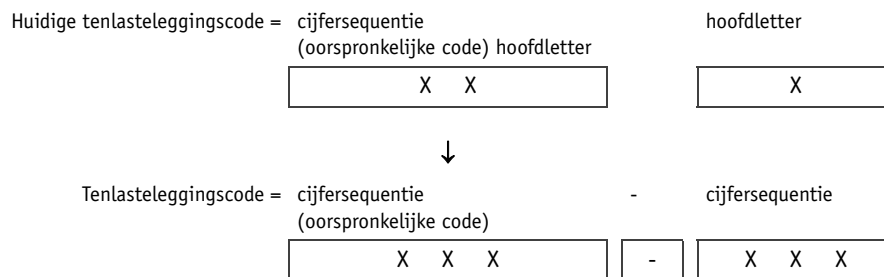
⁸⁹ We wensen de heren H. Vanderlinden en F. Rabaey van harte te bedanken voor alle documentatie die ze ons bezorgden inzake hun lopende werkzaamheden. Het is dankzij hun bijdrage dat we deze sectie hebben kunnen uitwerken.

gebaseerd is op de inbreuken op het Strafwetboek Strafwet en de bijzondere wetten. In die optiek is het van belang om het zeer interessante werk dat F. Rabaey momenteel verricht, onder leiding van de voorzitter van de Nationale commissie voor nomenclatuur, aan te halen. Dit werk heeft tot doel te komen tot een nieuwe nomenclatuur van de tenlastelegging- en kwalificatiecodes. Het gaat om een integratie- en uniformiseringswerk van grote omvang, dat ondernomen wordt op initiatief van het Openbaar Ministerie.

Geïnspireerd op de architectuur van het Centraal Strafregister, betreft het een nomenclatuur in een boomstructuur, gebaseerd op de structuur van boek II van het Strafwetboek (Titel – Hoofdstuk – Artikel), maar de nomenclatuur houdt ook rekening met de algemene principes van boek I. Het coderingssysteem waarop deze nomenclatuur berust, vertrekt van het algemene (tenlastelegging) om tot het bijzondere (kwalificatie) te komen. De tenlasteleggingscodes worden door een " – " gescheiden van de kwalificatiecodes. Het coderingssysteem is decimaal - het is namelijk gebaseerd op een tientallig nummeringssysteem - en onbeperkt; het is zo soepel dat het toelaat om eventuele nieuwe bepalingen van het Strafwetboek te integreren.

Aldus stelt F. Rabaey voor om de huidige lijst met tenlasteleggingscodes te vervangen door een alternatieve lijst met tenlasteleggingscodes. In de plaats van een onlogisch en beperkt alfanumeriek coderingssysteem, wil F. Rabaey een nieuwe structurering van de tenlasteleggingscode introduceren: een cijfersequentie van 3 cijfers (oorspronkelijke code), gevolgd door een punt en daarna een tweede cijfersequentie van 3 cijfers⁹⁰.

Figuur 1: *Figuur 1 : Structurering van de tenlasteleggingscode*



⁹⁰ Tijdens een overgangsperiode zouden beide coderingen gelijktijdig gebruikt worden. De huidige lijst met tenlasteleggingscodes zou verder gebruikt worden voor lopende zaken, terwijl de alternatieve lijst gebruik zou maken van een concordantietabel – waarbij elke huidige tenlasteleggingscode een equivalente cijfercode zou hebben – om de nieuwe zaken te coderen (huidige lijst van tenlasteleggingscodes: 10 → 99 + alternatieve lijst van tenlasteleggingscodes: 100 → 199).

De initiële code verwijst naar een groepering van thema's volgens het Strafwetboek of de bijzondere wetten, terwijl de tweede cijfersequentie betrekking heeft op de positie binnen een groepering van bepaalde thema's. Wanneer nieuwe wetten uitgevaardigd worden, kunnen ook nieuwe thema's ingevoegd worden in de bestaande groeperingen – in functie van de structuur en bestaande afdelingen van het Strafwetboek – dankzij de tientallen die de tweede cijfersequentie vormen. Deze alternatieve lijst met tenlasteleggingscodes omvat 100 nieuwe tenlasteleggingscodes, gaande van 100 tot 199. De lijst kan steeds uitgebreid worden met bijkomende tenlasteleggingscodes. Een dergelijke uitbreiding is noodzakelijk wanneer in een oorspronkelijke code alle combinaties met de tweede cijfersequentie uitgeput zijn, of wanneer het Strafwetboek qua structuur gewijzigd wordt. Indien nodig, dan wordt de eerste cijfersequentie van de bijkomende tenlasteleggingscode samengesteld op basis van het volgende honderdtal.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek zouden hernomen worden onder aanvangscode 100. Bepaalde van deze bepalingen werden aangevuld met vijf bijkomende wetten. Om de thema's te kunnen coderen waarrond deze wetten gestructureerd zijn, is het volgens F. Rabaey logisch om de oorspronkelijke code 100 uit te breiden met bijkomende tenlasteleggingscodes ; de eerste cijfersequentie van deze codes zou naar de chronologie verwijzen waarmee deze bijkomende wetten uitgevaardigd werden. De thema's zouden gegroepeerd worden in functie van de structuur en onderverdelingen van de wet waarvan ze deel uitmaken.

Voor wat de codering van boek II van het Strafwetboek betreft, stelt F. Rabaey voor om de thema's te groeperen volgens de titels waarop de voornaamste inbreuk betrekking heeft; deze titels zouden respectievelijk gerangschikt worden onder initiële codes 101 tot 110. Ten slotte zouden de initiële codes 111 tot 199 voorbehouden worden aan de bijzondere wetten die het bijzonder strafrecht uitmaken. F. Rabaey vat deze informatie samen in volgende tabel:

Tabel 6: *Overzicht van het "Rabaey" -project inzake de codering van de nomenclatuur*

	Initiële codes	Bijkomende preventiecodes				
a) Boek I van het Strafwetboek						
+ bijkomende wetten						
- art. 1 tot 100 ter SW.	100					
- Wet inzake verzachtende omstandigheden	→	200				
- Wet inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling	→	→	300			
- Wet inzake de jeugdbescherming	→	→	→	400		
- Wet bescherming van de maatschappij	→	→	→	→	500	
- Wet inzake de opschorting, het uitstel en de probatie	→	→	→	→	→	600
b) Boek II van het Strafwetboek						
- Titel I	101					
- Titel I bis	→	201				
- Titel I ter	→	→	301			
- Titel II	102					
- Titel III	103					
- Titel IV	104					
- Titel V	105					
- Titel VI	106					
- Titel VI bis	→	206				
- Titel VII	107					
- Titel VIII	108					
- Titel IX	109					
- Titel IX bis	→	209				
- Titel X	110					
c) Bijzonder strafrecht	111					
	↓					
	199					

Bij wijze van voorbeeld stelt hij het volgende voor:

Figuur 2: *Illustratie*

Titel I : Misdaden en wanbedrijven tegen de veiligheid van de Staat
Hoofdstuk I : Aanslag op en samenspanning tegen de Koning, de Koninklijke familie en de regeringsvorm
 101.010 : Aanslag op en samenspanning tegen de Koning, de vermoedelijke troonopvolger, de leden van de Koninklijke familie, de Regent of de ministers die de grondwettelijke macht van de Koning uitoefenen
 101.020 : Aanslag op en samenspanning tegen de regeringsvorm, de orde van troonopvolging, het Koninklijk gezag of de wetgevende kamers

De kwalificatiecode is gebaseerd op de oorspronkelijke code waaronder de basisinbreuk hernomen wordt. Er wordt vervolgens een complement toegevoegd aan de oorspronkelijke code, zodat deze overeenstemt met de exacte benaming van het artikel dat een bepaald gedrag strafbaar stelt binnen de subdivisie van een bepaalde thematiek. Het complement van de kwalificatiecode is samengesteld uit een minimale cijfersequentie, die uitgebreid kan worden in functie van de graad van onderverdeling. De kwalificatiecode, zo legt F. Rabaey uit, « vormt de sleutel binnen de nomenclatuur ; zij maakt de toegang mogelijk tot een pakket van kwalificatiefiches die op het basismisdrijf betrekking hebben ».

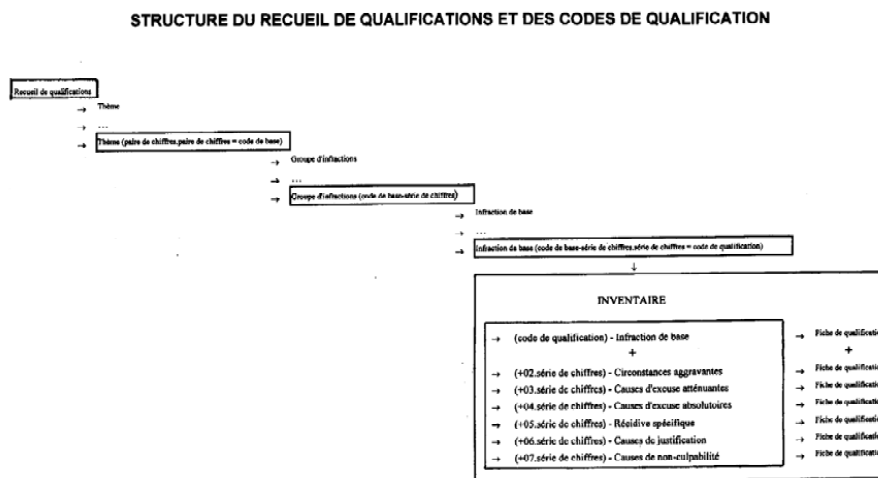
F. Rabaey preciseert: « een kwalificatiefiche bevat, naast de tekst van de tenlastelegging, de wettelijke referenties, en de toepasselijke strafmaat, een eventuele verwijzing naar andere fiches waarmee de tekst van de tenlastelegging gecombineerd mag worden. De fiches zijn per basismisdrijf gerangschikt onder een opgave ; bij de rangschikking wordt in de mate van het mogelijke rekening gehouden met de structuur en de indeling van het Strafwetboek. [...] Om een bruikbaar systeem van kwalificatiecodes over de ganse penale keten te realiseren, wordt elke kwalificatiefiche van een verkorte betichting voorzien. Het betreft een korte omschrijving van de tekst van de tenlastelegging, voorafgegaan door de code die op de tenlastelegging van toepassing is, en aangevuld met de wettelijke referenties waardoor de incriminatie van de feiten mogelijk wordt. De verkorte betichtingen zijn van belang bij het opmaken van veroordelingsberichten door de griffie. Zij dienen als basis voor de afgifte van uittreksels uit het strafregister ».

De verzwarende omstandigheden, strafverminderende en strafuitsluitende verschoningsgronden, omstandigheden van bijzondere herhaling, de rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden worden ook gecodeerd, als com-

plement bij de kwalificatiecode onder de respectieve cijfers 02, 03, 04, 05, 06 en 07. Om de link met de basisinbreuk te versterken, worden cijferreeksen voorafgegaan door het teken "+" (bv: + 02 01 01).

F. Rabaey schetst welke weg een griffier aflegt in OMPTRANET, het intranet van het Openbaar Ministerie, om een kwalificatiefiche te bekommen:

Figuur 3: *Overzicht van de structuur van de verzameling van kwalificaties en de kwalificatiecodes*



Naast het feit dat het open systeem de mogelijkheid biedt om een eventuele herkwalificatie van de feiten door de rechter te integreren, omvat de nomenclatuur ook een historische dimensie in die zin dat ze de oude formulering van de inbreuken bijhoudt. Naargelang de datum waarop de feiten begaan werden, kan de griffier binnen de boomstructuur kiezen tussen een omschrijving van de inbreuk zoals deze geformuleerd was tot op een zekere datum enerzijds en de huidige omschrijving van de inbreuk anderzijds.

In principe zou deze nomenclatuur op termijn moeten gelden voor alle instanties en overheden die betrokken zijn bij de strafrechtsbedeling, in die mate dat ze een functionele, logische en organische link legt tussen tenlasteleggingen en kwalificaties gebaseerd op de inbreuken op het Strafwetboek en de bijzondere wetten. Trouwens, er werd tot nu toe alleen een codering van de inbreuken op het Strafwetboek en het Militair Strafwetboek gerealiseerd. De kwalificatiefiches kunnen eveneens op OMPTRANET geconsulteerd worden. De codering inzake de bijzondere wetten is nog aan de gang. Thans wordt een laatste lezing gedaan wat de kwalificaties Wapenwetgeving betreft. Deze moeten volgens

dezelfde principes gekwalificeerd worden om te kunnen integreren in de kwalificaties die betrekking hebben op terrorisme. Het werk riskeert echter nog enige tijd in beslag te nemen, gezien de Nationale Commissie voor nomenclatuur over beperkte menselijke middelen beschikt. Bepaalde bijzondere wetten zijn complex en een grote aantal inbreuken worden gepreciseerd in wettelijke en regelgevende bronnen - die trouwens niet zo eenvoudig te identificeren zijn.

In dat opzicht kan het zinvol zijn om te verwijzen naar de criteria (die beurtelings of cumulatief kunnen toegepast worden) die in aanmerking werden genomen door het oude Steunpunt "Criminaliteit, bestuurlijke politie en strafrechtsbedeling"⁹¹ om de inbreuken te bepalen die prioritair zouden weerhouden worden in de nomenclatuur van de bijzondere wetten van het Centraal Strafreregister en de vorm waaronder ze gepresenteerd gingen worden. Deze criteria zijn de volgende:

- « la fréquence d'application des dispositions pénales par les cours et tribunaux » ;
- « l'intérêt social » van bepaalde thematieken (die geïdentificeerd kunnen worden op basis van criminologische literatuur, parlementaire vragen of media);
- de « demandes explicitement formulées par le parquet » als « client privilégié » van het Centraal Strafreregister.

Om de efficiëntie te verhogen, lijkt het ons noodzakelijk om de Nationale Commissie voor nomenclatuur meer middelen toe te kennen, zodat ze haar werk binnen een redelijke termijn ter beschikking kan stellen aan de betrokken instanties.

Conclusie

Het onderwerp van huidige bijdrage was de uitdieping van twee grote problemen die een belemmering vormen voor de mogelijke koppeling van de databanken van de strafrechtsbedeling: het gebrek aan een unieke identificator en het gebrek aan harmonisering van de nomenclaturen meer in het bijzonder op het vlak van de nomenclaturen van inbreuken.

Wat het gebrek aan een unieke identificator betreft, is het zo dat de strafrechtsbedeling voor haar werking persoonlijke gegevens nodig heeft, gezien haar effectiviteit afhankelijk is van de identificatie van de daders van inbreuken.

⁹¹ M. BEUKEN, S. DELTENRE, A. GEERAERTS, C. ALBERTY, J. VAN VAERENBERGH, *Données statistiques en matière de condamnations, Année 1993/0*, Ministerie voor Justitie, Steunpunt "Criminaliteit, bestuurlijke politie en strafrechtsbedeling", Brussel, 1995, 12.

Deze vaststelling conflicteert nochtans met de noodzaak om de betrokken persoon te beschermen tegen de risico's die verbonden kunnen zijn aan het gebruik van persoonlijke informatie (aantastingen van het vermoeden van onschuld, discriminatie, etc.)⁹². Deze imperatief dringt zich des te meer op omwille van haar mogelijke impact op het vertrouwen van de bevolking in de werking van het gerechtelijk apparaat en de principes die het onderbouwen. De toepassing van de reglementering inzake de behandeling van persoonlijke gegevens moet dan ook als doel hebben om te komen tot een evenwicht tussen de verschillende belangen, namelijk deze van de verantwoordelijke voor de behandeling⁹³ en van de betrokken persoon, maar ook van de maatschappij en individuele derden⁹⁴.

In die zin hebben we benadrukt dat het noodzakelijk is om binnen het Parlement - de ultieme instantie die het recht op privacy kan garanderen - een grondig debat te houden over deze delicate kwestie. Een debat waarbij onderzoekers ook de kans moeten krijgen om aan te geven hoe belangrijk het voor onderzoek binnen de strafrechtsbedeling is om over een unieke identicator voor personen te kunnen beschikken – zoals het identificatienummer van het Rijksregister of op ideale wijze een specifieke en anonieme sectorale identicator –, ten aanzien van de maatschappelijke belangen en garanties die het gebruik van een dergelijke identificatiesleutel vereist op het vlak van de bescherming van de privacy van de burgers.

Een andere vraag die aan bod dient te komen, betreft het bewaren van gegevens van afgesloten dossiers in de verschillende databanken van het strafrechtelijk systeem in het kader van het wetenschappelijk onderzoek. Wat bijvoorbeeld met de studie naar recidive (waar België trouwens nog nergens staat) of de behandeling van bepaalde criminologische kwesties inzake de studie van trajecten van justitiabelen doorheen de strafrechtsbedeling, in het licht van de verplichting om het identificatienummer van het Rijksregister te schrappen wanneer het dossier gearhiveerd werd⁹⁵?

⁹² Het is ook van belang dat de betrokken persoon kan reageren op de informatie die op hem betrekking heeft. De justitiabele moet bijvoorbeeld de mogelijkheid hebben om deze informatie te raadplegen en in voorkomend geval te corrigeren, onder meer om zijn rechten te kunnen uitoefenen en zijn verdediging te organiseren. Op te merken valt dat het niet alleen om de bescherming van persoonlijke gegevens van de justitiabelen gaat, maar ook om de bescherming van alle personen die betrokken zijn bij de strafrechtsbedeling (magistraten, advocaten, justitieassistenten, slachtoffers, etc.).

⁹³ Wet van 8 december 1992, art. 1, § 4.

⁹⁴ We verwijzen hierbij naar de bezorgdheid die de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitte in advies nummer 11/2004 van 4 oktober 2004 inzake twee voorontwerpen van wet tot oprichting van het informatiesysteem Phenix, 3.

⁹⁵ Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nummer 17/2006 van 5 juli 2006 inzake de aanvraag van Federale Overheidsdienst Justitie om toegang te krijgen tot de informatiegegevens van het Rijksregister en om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken met het oog op het Phenix-project, 6.

Het lijkt ons van belang dat de politieke besluitvormers, onze volksvertegenwoordigers en de Privacycommissie een zo duidelijk mogelijk zicht krijgen op de behoeftes van het wetenschappelijk onderzoek binnen het domein van het strafrecht.

Trouwens, hoewel in alle databanken van de strafrechtsbedeling een registratieveld is voorzien voor het Rijksregisternummer, bestaat er tussen de sectoren variatie in de regelmatigheid waarmee het geregistreerd wordt, zoals we aangetoond hebben. Na gefocust te hebben op de moeilijkheden die de registratie van het identificatienummer van het Rijksregister kunnen belemmeren, hebben we enkele pistes kunnen formuleren om tot meer systematiek te komen. Deze moeten echter afgezet worden ten aanzien van de technische uitdagingen die elke toepassing met zich meebrengt. De mogelijke implementatie ervan moet dus geval per geval bekeken worden.

De recente uitvaardiging van het koninklijk besluit van 24 november 2010 dat de gevallen bepaalt waarin geen toestemming nodig is om het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken, zou in elk geval voor enkele vorderingen kunnen zorgen. Het nieuwe koninklijk besluit laat organismes en personen die toelating hebben om de informatie van het Rijksregister te raadplegen in toepassing van artikel 5, eerste alinea, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, inderdaad toe om systematisch het identificatienummer van het Rijksregister op te roepen en « enregistrer en interne le numéro d'identification sous lequel les personnes physiques dont ils consultent les données sont inscrites au Registre national ». Niettemin zegt het feit dat het veld ingevuld wordt ons nog niets over de kwaliteit van de codering. Bijgevolg moet binnen de verschillende toepassingen ook een technisch dispositief voorzien worden dat ervoor zorgt dat dit nummer op een valide manier geregistreerd wordt (voorstructureren van het registratieveld, verplichting om het in te vullen alvorens verder te kunnen gaan met de codering, etc.).

Hoewel de doelstelling erin bestaat om de flux aan informatie kwantitatief te kunnen inschatten op basis van verschillende teleenheden, lijkt het ons even belangrijk om, naast een unieke identificator voor personen, op zijn minst ook over een unieke identificator voor zaken te beschikken, en bijgevolg eerder conversietechnieken te overwegen dan een bepaalde teleenheid boven een andere te verkiezen.

Inzake de problemen op het vlak van harmonisering, uniformisering, precisering of stabiliteit waarmee de nomenclaturen van de inbreuken te kampen krijgen, zal een vergelijkende analyse van de verschillende gebruikte nomenclaturen volgens de drie assen die we in onze analyse van de tenlasteleggingscodes van de correctionele parketten en de outputnomenclatuur van de Dienst voor het strafrechtelijk beleid voorstelden⁹⁶, zeker bijdragen aan een betere

omschrijving van dit probleem. De resultaten zullen ook een antwoord bieden op de cruciale vraag op het niveau van de codering van feiten en inbreuken, namelijk de vraag naar het type nomenclatuur dat verkozen moet worden.

Moet geopteerd worden voor een fenomenologische/juridische nomenclatuur of een uitsluitend juridische nomenclatuur? Als men voor de eerste optie kiest, dan valt het naar onze mening op het eerste zicht te verkiezen om de nomenclaturen die momenteel gebruikt worden te vertalen, in plaats van een integrale en geïntegreerde nomenclatuur te hanteren. Een dergelijke vertaling zou bijvoorbeeld gebaseerd kunnen zijn op de ontwikkeling en regelmatige actualisering van correspondentietabellen. Als men daarentegen voor een strikt juridische nomenclatuur opteert, dan is het werk van F. Rabaey dat in dat kader toegelicht werd, één van de interessantste⁹⁷. Niettemin dreigt het in concurrentie te treden met het centraliseringsproject van de nomenclaturen dat momenteel loopt op het niveau van het Centraal Strafregister, een project dat beoogt een enkele informatiebron te creëren op basis van de integratie van de lokale gegevens van de verschillende strafregisters. Één thematische projectgroep (of "groupe de projet thématique") die opgericht werd in het kader van het nieuwe overlegmodel (dat officieel van start ging op 18 januari 2011) tussen de stafdienst ICT/CTI van de FOD Justitie en de Rechterlijke organisatie zal deze vraag bijvoorbeeld verder moeten uitspitten.

Dergelijke werkgroepen hebben het voordeel dat ze in het kader van de behandelde vragen en thema's regelmatig contact houden met de verschillende actoren (informatici, juridische experts, academische vertegenwoordigers, persoon *in situ* en besluitvormingsinstanties) en een synergie creëren die gunstig is om uiteenlopende belangen, verwachtingen en doelstellingen op elkaar af te stemmen, en tevens de deelnemers de mogelijkheid te bieden om hun acties duidelijk binnen een breder kader te situeren.

⁹⁶ Ter herinnering: deze drie assen zijn de architectuur, de inhoud en de procedures en termijnen van de actualisering.

⁹⁷ Trouwens, het werk van F. Rabaey lijkt niet *a priori* onverzoenbaar met het project van de "Task Force" opgericht door Europese statistici van de *United Nations Office on Drugs and Crime/United Nations Economic Commission for Europe* (UNODC/UNECE), dat gericht is op de ontwikkeling van een internationaal classificatiesysteem van inbreuken dat kan bijdragen tot de verbetering van de internationale consistentie en vergelijkbaarheid van criminaliteitsstatistieken.

OP HET ZICHT NAVIGEREN IN DE SECTOR VAN DE JEUGDBESCHERMING¹

ISABELLE DETRY

Onderzoekster – Operationele Directie Criminologie –
Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie

1. Inleiding

De komst van de *informatica* zorgde ervoor dat de jeugdparketten en –griffies uitgerust werden met computers en informaticaprogramma's, met als doel de administratieve afhandeling van dossiers te vergemakkelijken². Het lag niet specifiek in de bedoeling om de coderingen uniform te maken of *in fine* statistieken uit te werken op basis van de gecodeerde data. Bovendien was het Centrum voor Informatieverwerking (CIV) van de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie belast met het beantwoorden van vragen vanwege de gebruikers van deze programma's, voor het geval deze moeilijkheden zouden onderkennen bij het registreren van hun praktijken. In dat kader werden tal van lokale aanpassingen doorgevoerd om aan de vragen van de gebruikers tegemoet te komen.

Tegenwoordig staat de zoektocht naar *cijfermatige indicatoren* centraal, en het is in die context dat « justitie » de gegevens tracht te exploiteren die in deze programma's gecodeerd staan, voor uiteenlopende doeleinden (meting van de werklast van instanties, statistieken van hun activiteiten, criminologische statistieken, etc.). Echter, de statistische diensten zijn vaak onderbemand en voor statistische projecten wordt onvoldoende personeel ingeschakeld. Bovendien is de gebrekkige coördinatie van de tussenkomsten van deze diensten nadelig voor hun ontwikkeling³.

Coördinatie is ook noodzakelijk om een interventie te plannen die moet uitgevoerd worden binnen verschillende informaticaprogramma's. Na de oprichting in 2006⁴ van de *specifieke kamer van de jeugdrechtbank* – een jeugdrechtbank die belast is met de toepassing van het gemeen strafrecht –, werd het bijvoor-

¹ Deze tekst werd vertaald uit het Frans.

² Jeugdparketten: programma PJP (Parquet de la jeunesse/Jeugdparquet). Griffies: programma DUMBO.

³ REKENHOF, *Maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen*, Rapport van het Rekenhof voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, december 2011, 181 p., zie de website ccrek.be.

⁴ Artikel 57 bis wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade (zoals gewijzigd bij de wet van 13 juni 2006).

beeld noodzakelijk om de informaticaprogramma's aan te passen waarvan de instanties gebruik maken die interveniëren voorafgaand en volgend op deze nieuwe kamer. Bij gebrek aan een centrale aansturing waardoor de processen en de databanken van verschillende actoren beheerd en geharmoniseerd zouden kunnen worden⁵, zijn deze aanpassingen tot op vandaag nog niet doorgevoerd. Om die reden kunnen de gegevens onmogelijk correct geregistreerd worden door de codeurs en zinvol geëxploiteerd worden door de statistische analisten.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat het echt zinvol kan zijn om cijfergegevens te exploiteren met het oog op beleidsbeslissingen, wanneer deze exploitatie een beeld schetst van het parcours dat dossiers en personen doorlopen doorheen de rechtsbedeling. Hiertoe is het noodzakelijk dat de gegevens die verzameld werden in de verschillende fases van de gerechtelijke tussenkomst aan elkaar gelinkt kunnen worden. Tot op vandaag zijn dergelijke linken (bijna) niet beschikbaar.

2. Te veel stuurmannen aan boord

Het is al twintig jaar geleden dat verontrust geweest werd op het gebrek aan cijferindicatoren inzake het profiel en het gerechtelijke parcours van jongeren.

Om dit gebrek te verhelpen, gaf de Minister van Justitie eind 2002 het National Instituut voor Criminologie en Criminalistiek (NICC) de opdracht om een permanent onderzoek uit te voeren, gericht op de *wetenschappelijke ondersteuning van de productie en exploitatie van statistische gegevens in het domein van de jeugdbescherming en jeugddelinquentie*.

In dat kader richtte het NICC zich vanzelfsprekend in eerste instantie op de gegevens en de programma's waarover de jeugdparketten en -griffies beschikken. Zowel de registratiepraktijken als -programma's werden sterk aangepast zodat uiteindelijk valide, betrouwbare en nuttige data verzameld konden worden. Parallel hiermee werden andere projecten opgestart die betrekking hadden op dezelfde databank, maar geen enkele instantie ontfermde zich over de coördinatie of de coherentie van deze interventies.

Dit heeft tot gevolg dat momenteel niet minder dan vier verschillende diensten van de FOD Justitie tezelfdertijd tussenkomen, en dit vaak zonder voorafgaand overleg, inzake de gegevens en registratieprogramma's van de jeugd-parketten en -griffies:

- Het NICC ging in 2003 van start met een project op het vlak van criminologische statistieken inzake jeugdbescherming en jeugddelinquentie, met

⁵ REKENHOF, *op. cit.*, p. 13.

wetenschappelijke ondersteuning voor de productie van data op het niveau van de jeugdparketten. Momenteel verzorgt het nog steeds een dergelijke ondersteuning op het niveau van de griffies die *protectionele*⁶ zaken behandelen ;

- De statistische analisten van het Openbaar ministerie voeren sinds 2008 controle uit op de kwaliteit van de gegevens en de productie van activiteitenstatistieken van de jeugd*parketten*;
- Het Vast Bureau Statistiek en Werklastmeting Bureau (VBSW) staat in voor de productie van statistische gegevens inzake activiteiten met betrekking tot *burgerlijke* zaken die behandeld worden door de jeugd*rechtbanken* ;
- De Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde (CMRO) werkt sinds 2011 aan een project. Dit houdt in dat een lijst met « producten » van de jeugd*rechtbanken* wordt opgesteld, op basis waarvan hun werklast kan bepaald worden⁷.

Uit bekommernis om de kwaliteit van de data en hun conformiteit met de nagestreefde doelstelling (activiteitenstatistieken, criminologische statistieken, meting van de werklast) hanteert elk van deze diensten een methodologie die de volgende fases omvat:

- onderzoek naar de beschikbaarheid van de beoogde data in de databanken (bevoorrechte gesprekspartners: CIV en personeel van de parketten en griffies);
- bepaling van de kwaliteit van de codering en de eventuele noodzaak om de informaticaprogramma's aan te passen, in een werkgroep met het personeel van de parketten en griffies en de magistraten;
- vraag aan het CIV om de noodzakelijke aanpassingen aan te brengen in de programma's;
- uitwerking van een richtlijn voor registratie gericht aan het personeel van de parketten en griffies.

Omwille van de weinige – of gebrekkige – coördinatie van deze verschillende interventies betekent dit dat zowel het personeel van de secretariaten van parketten en griffies, de magistraten als de informatici van het CIV verplicht zijn om deel te nemen aan zoveel werkgroepen als er diensten zijn die tussenkomen, en (de indruk te wekken) zich te conformeren aan hun doelstellingen, die soms tegenstrijdig zijn.

⁶ Minderjarige in een problematische situatie en minderjarige die ervan verdacht wordt een als misdrijf omschreven feit begaan te hebben.

⁷ Op het moment dat dit artikel verscheen, zou blijken dat het project « meting van de werklast » niet meer onder de bevoegdheid van de CMRO valt, maar uitsluitend onder die van het VBSW (Zie informatiebrief n° 7 (maart 2012) van de CMRO, te downloaden via volgende link: http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/newsletter/newsletter_7-fr.pdf.

Is het in deze context verwonderlijk dat de gesprekspartners⁸ geen respons geven en weinig gemotiveerd zijn, te meer omdat ze de informatisering oorspronkelijk voorgesteld kregen als een middel dat hun administratief werk zou vereenvoudigen?

3. Gebrek aan een controletoeren

De gevolgen van een gebrek aan coördinatie⁹ worden ook duidelijk als een aantal informaticaprogramma's moet aangepast worden, en niet zozeer een informaticaprogramma in het bijzonder.

Op het vlak van minderjarigen die (ervan verdacht worden) een als misdrijf omschreven feit gepleegd (te) hebben, botsen de nieuwe regels inzake de procedure van uithandengeving en de gevolgen ervan met de traditionele architectuur van de informaticaprogramma's waarover de strafrechtelijke of protectionele instanties beschikken. Deze bijzondere bepalingen¹⁰ « creëerden » inderdaad een nieuwe gerechtelijke « instantie » (*de specifieke kamer van de jeugdrechtbank*) die binnen de schoot van de jeugdrechtbank de bepalingen van het strafrecht toepast. De informaticaprogramma's van de instanties van de strafrechtelijke/protectionele keten van hun kant zijn over het algemeen ontworpen op basis van een fundamenteel onderscheid tussen volwassenen - op wie de bepalingen van het strafrecht van toepassing zijn - en minderjarigen - voor wie alleen opvoedkundige (beschermings) maatregelen uitgesproken kunnen worden. Het is in die context dat beslist werd om de beslissingen van de specifieke kamer van de jeugdrechtbank niet in het DUMBO te registreren - het programma waarover de griffies van de jeugdrechtbanken beschikken -, maar wel in TPI/REA - het programma dat ter beschikking staat van de correctionele rechtbanken -, gezien DUMBO geen lijst bevat van de bepalingen die uitgesproken kunnen worden in het kader van het strafrecht.

⁸ Dit bleek uit de discussies die binnen de werkgroep met actoren op het terrein gevoerd werden.

⁹ Er bestaat wel degelijk een directie « Toepassing » binnen de stafdienst ICT die « het progressieve en correctieve onderhoud van een 50-tal toepassingen » moet verzekeren. Het lijkt echter onmogelijk om deze taak te vervullen, gezien elk van deze toepassingen een verschillende technologie en een andere programmeertaal heeft en databanken omvat die onderling niet compatibel zijn. In de context van deze variatie, heeft de directie recentelijk besloten om te investeren in de uitwerking van « een standaard ontwikkelingsmethodologie die bij elke nieuwe software zal moeten nageleefd worden, van een bedrijfsprocedure gerichte architectuur (Service Oriented Architecture of SOA) » en van een dienst die uitsluitend gericht is op de « toepassingen architectuur ». Zie in dat kader JUST NEWS - Intern magazine van de Federale Overheidsdienst Justitie, november 2010, 13.

¹⁰ Artikel 57 bis wet van 8 april 1965.

Maar niet alles is daarmee opgelost. De beslissing die de specifieke kamer van de jeugdrechtbank¹¹ uitsprak, moet (eventueel) nog geregistreerd worden in andere informaticaprogramma's (Centraal strafregister, SIPAR¹², SIDIS SUITE¹³, JUSTITIE¹⁴, PAGE¹⁵, ...). Door het gebrek aan coördinatie van de aanpassingen die aan de informaticaprogramma's moeten doorgevoerd worden ten gevolge van een dergelijke wetgevende verandering, werden deze programma's niet aangepast: elke codeur moet zich in de mate van het mogelijke uit de slag trekken om de « beslissing » of « instantie » te registreren die de beslissing nam. Één van de gevolgen van deze « praktijk van plantrekkerij » is dat het praktisch onmogelijk wordt om in deze databanken de dossiers en minderjarigen te onderscheiden waarvoor een specifieke procedure van uithandengeving geldt.

Waarschijnlijk zal de uitwerking van een overlegmodel tussen de gerechtelijke orde en de stafdienst ICT van de FOD Justitie (bekrachtigd op 18 januari 2011)¹⁶ een dergelijke coördinatie in de toekomst wel mogelijk maken.

4. Zinvolle exploitatie van de gegevens

De cijfergegevens kunnen wel degelijk zinvol zijn voor beleidsbeslissingen, wanneer ze een beeld schetsen van het parcours dat jongeren afleggen, onder meer¹⁷ doorheen de rechtsbedeling. Om een dergelijk beeld te bekomen, is het noodzakelijk dat de data die in de verschillende fases van de gerechtelijke interventies verzameld werden, aan elkaar gelinkt kunnen worden. Dit is momenteel niet het geval.

Bij gebrek aan een link tussen deze databanken kan de Belgische staat bijvoorbeeld onmogelijk een antwoord geven op de vraag naar het aantal plaatsen dat

¹¹ Of minstens de specificiteit van de instantie (specifieke kamer van de jeugdrechtbank en niet van de correctionele rechtbank) die aan de basis ligt van de beslissing.

¹² Registratiesysteem ter beschikking van de justitieassistenten (justitiehuisen).

¹³ Registratiesysteem ter beschikking van de griffies van de penitentiaire inrichtingen.

¹⁴ Registratiesysteem ter beschikking van de griffies van de Hoven van beroep.

¹⁵ Registratiesysteem ter beschikking van de secretariaten van de Parketten-generaal.

¹⁶ JUST NEWS – Intern Magazine van de Federale Overheidsdienst Justitie, 51, april 2011, 14. De oprichting van een College van Hoven en Rechtbanken zoals de vroegere minister van Justitie, S. De Clerck, suggereerde, zou op dat vlak ook nuttig kunnen zijn, maar deze lijkt geen prioriteit te zijn van de huidige minister van Justitie, A. Turtelboom.

¹⁷ De vraag naar de coördinatie van cijfergegevens die nuttig zijn voor de bepaling van het beleid inzake (gerechtelijke) jeugdbescherming en jeugddelinquentie is bijzonder hachelijk in die mate dat de materie onder twee bevoegdheidsniveaus ressorteert. Hoewel de jeugdrechtbank beslist over het lot van de minderjarige, zijn het inderdaad de diensten van de gemeenschappen die belast zijn met de uitvoering van de maatregelen waartoe deze beslist. Het is dus ook noodzakelijk om beide niveaus te coördineren. In het kader van voorliggend artikel wordt dit onderwerp echter niet behandeld.

nodig is om de jongeren op te vangen die het voorwerp vormen van een beslissing tot uithandengeving en onder aanhoudingsmandaat geplaatst staan of veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf door de specifieke kamer van de jeugdrechtbank.

Conform de internationale verplichtingen¹⁸ beslist de Belgische staat¹⁹ in 2006 om geen minderjarigen meer op te vangen in een penitentiaire inrichting. De populatie minderjarigen²⁰ die onder aanhoudingsmandaat staat van de onderzoeksrechter²¹, in voorlopige hechtenis gehouden wordt door de raadkamer²² en (daarna) veroordeeld wordt door de specifieke kamer van de jeugdrechtbank²³, moet voortaan opgevangen kunnen worden in een *federaal gesloten centrum voor minderjarigen*. De vraag die zich onmiddellijk aandienende in de periode dat deze nieuwe regelgeving werd goedgekeurd, heeft betrekking op de capaciteit waarover deze federale gesloten centra moeten beschikken²⁴.

Hoewel dit vreemd mag lijken, laten de gebruikte databanken momenteel niet toe om deze vraag te beantwoorden. De beslissing tot uithandengeving wordt geregistreerd in het programma van de griffies van de jeugdrechtbanken (DUMBO), maar er staat geen enkel gegeven²⁵ geregistreerd in het programma van de onderzoeksrechters (JIOR) of in het programma van de griffies van de gevangenen en de federale gesloten centra voor minderjarigen (SIDIS SUITE) op basis waarvan een link kan gelegd worden met de informatie die voorafgaandelijk in DUMBO geregistreerd werd. De uitvoering van het aanhoudingsmandaat wordt wel degelijk geregistreerd in het programma SIDIS, maar het is onmogelijk om in SIDIS de data eruit te filteren inzake een persoon die minderjarig was op het ogenblik van de feiten. Deze situatie is des te alarmerender gezien momenteel - ondanks de nieuwe wetgeving - nog steeds min-

¹⁸ Artikel 37, c) van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind en artikel 29 van de Regels van de Verenigde Naties voor de bescherming van minderjarigen die van hun vrijheid beroofd zijn aanvaard door de Algemene Vergadering in haar resolutie 45/113 van 14 december 1990.

¹⁹ Artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering.

²⁰ Minderjarig op het ogenblik van de feiten die hen worden toegeschreven.

²¹ Deze minderjarigen waren voorafgaandelijk het voorwerp van een beslissing tot uithandengeving door de jeugdrechtbank, behalve in het uitzonderlijke geval van de interventie van de Onderzoeksrechter bij heterdaad, uitzonderlijke omstandigheden en absolute noodzaak (artikel 49 wet van 1965).

²² Of ingeval van beroep door de kamer van inbeschuldigingstelling.

²³ Of door het Hof van Assisen of ingeval van beroep, door de specifieke kamer van het Hof van beroep, sectie jeugd.

²⁴ De vraag blijft actueel wat betreft enerzijds de plannen voor de oprichting van een specifieke sectie voor uit handen gegeven minderjarigen in het kader van de bouw van een nieuwe gevangenis in Haren en anderzijds de plannen voor de uitwerking van een nieuw gesloten centrum in Achène in de Federatie Wallonië-Brussel (momenteel hangende).

²⁵ Vanzelfsprekend onder voorbehoud van de naam van de minderjarige, maar deze kan niet gebruik wordt voor doeleinden van statistisch onderzoek (bescherming van de persoonlijke levenssfeer).

derjarigen in voorlopige hechtenis geplaatst lijken te worden in gevangenschappen voor volwassenen²⁶.

Er wordt op dit moment voor een pragmatische oplossing gekozen om deze situatie te verhelpen: de onderzoeksrechters noteren namelijk *manueel* de vermelding « na uithandengeving » op de aanhoudingsmandaten die ze afleveren. Gezien dit document aan de griffies van de gevangenschappen/gesloten centra overgemaakt wordt op het moment dat de minderjarigen opgesloten worden, zou deze vermelding de gevangenisdirecteur ertoe aan kunnen zetten om de eventuele onwettigheid van deze situatie te controleren, of op zijn minst de mogelijkheid bieden om deze bijzonderheid te noteren en dus vervolgens tellingen uit te voeren op basis van SIDIS SUITE. Bij gebrek aan een coördinerende dienst²⁷ werd dit idee nog niet uitgewerkt.

In die zin volgen we ook de recente aanbeveling die het Rekenhof formuleerde aan de Minister en de FOD Justitie om « *voldoende middelen vrij te maken voor zowel ex-ante als ex-post evaluaties en impactanalyses om het besluitvormingsproces te ondersteunen* »²⁸.

5. Conclusie

De informatisering van Justitie werd (wordt) ontwikkeld met het oog op een beter beheer van de dossiers die ze te verwerken krijgt. De overweging om geregistreerde data te gebruiken voor statistische doeleinden, is recenter. Geregeld botst dit met de administratieve logica van de registratieprogramma's en -praktijken. Ze vereisen dat de informatici van het CIV en het personeel dat instaat voor de registratie een consequente aanpassing doorvoeren. In realiteit betekent dit een toename van de werklast van deze partijen, in tegenstelling tot de vereenvoudiging die hen voorgehouden werd tijdens de planning van de informatisering.

De situatie wordt kafkaïaans als verschillende diensten, met elk een specifiek statistisch doel (meting van de werklast, activiteitenstatistieken, criminologische statistieken), tezelfdertijd en zonder voorafgaand overleg tussenkomen in dezelfde gegevens en programma's. Zowel het CIV als het personeel dat instaat voor de codering (en eventueel de magistraten) zijn dan ook betrokken

²⁶ Advies van de Délégué Général aux Droits de l'enfant op de website dgde.cfwb.be/index.php?id=3620. Zie ook het artikel van Cédric Vallet, « *Y a-t-il des mineurs en prison, oui ou non ?* », verschenen in het tijdschrift *Alter Echos* n° 311, Education et jeunesse, 07.03.2011 beschikbaar op volgende website: alterechos.be/index.php?p=arch&c=a&s_id=178&lpn=3&l=1&lqt=360&lqtc=2012_1_25_11_13&d=l&lpn=4.

²⁷ Welke dienst zou de Onderzoekrechters momenteel wettelijk kunnen opleggen om dit manueel te noteren op de aanhoudingsmandaten die ze uitvaardigen?

²⁸ Rapport van het Rekenhof, *op. cit.*, p. 15.

bij zoveel werkgroepen, zoveel wijzigingen in programma's en zoveel aanpassingen van hun registratiepraktijken als er statistische doelen zijn (die soms tegenstrijdig zijn!). Bij gebrek aan coördinatie eist bovendien elke dienst de prioriteit van haar tussenkomst op. Is het in die omstandigheden dan verbazend dat zowel de informatici van het CIV als het personeel op het terrein weinig respons geven op dergelijke vragen?

Een informaticaprogramma dat tot doel heeft de administratieve afhandeling van dossiers te vergemakkelijken, dient per definitie nauw aan te sluiten bij de realiteit van deze dossiers. Een dergelijk programma dient snel de veranderingen te integreren die deze realiteit kenmerken. Bij sommige nieuwe realiteiten is het noodzakelijk om de informaticaprogramma's waarover verschillende instanties beschikken gecoördineerd aan te passen. Door de te gefragmenteerde opvatting van de informaticaprogramma's (elke instantie heeft haar eigen programma dat beheerd wordt door een specifieke cel van het CIV) en het gebrek aan coördinatie van het geheel is er geen aanpassing (of een vertraging hierin) wanneer de materie het kader van een enkel programma overstijgt. Bijgevolg kunnen de verschillende instanties de nieuwe realiteit niet correct coderen, wat ertoe leidt dat de gegevens niet meer statistisch bruikbaar zijn.

Drie recente projecten van de FOD Justitie kunnen deze situatie in de toekomst verbeteren. Het gaat om (1) de uitwerking van een overlegplatform tussen de gerechtelijke orde en het CIV²⁹ wat zonder twijfel voor enige coördinatie op dat vlak kan zorgen, (2) de beslissing van het CIV om te investeren in de gecoördineerde architectuur van de informaticoepassingen³⁰ en (3) meer specifiek in het domein van de jeugdbescherming de suggestie van de CMRO om van het VBSW een « centraliserend orgaan » te maken van de informatiebehoefte inzake de gegevens van de jeugdrechtbanken en een coördinerend orgaan van de eventuele uitwisseling tussen databanken³¹.

Deze initiatieven hebben echter hun nut nog niet bewezen. In elk geval dienen de verschillende diensten van de FOD Justitie die opgericht werden met het oog op de productie en exploitatie van cijfergegevens, erover te waken dat ze - naast een routinematige productie van « hun » cijfers - een samenwerking op poten zetten die de administratie van justitie ten goede komt.

Voor een zinvolle exploitatie van de gecodeerde gegevens is het tot slot noodzakelijk dat het parcours van de justitiabelen doorheen de strafrechtsbedeling

²⁹ JUST NEWS – Intern magazine van de Federale Overheidsdienst Justitie, 51, april 2011, 14.

³⁰ Zie in dat kader JUST NEWS – Intern magazine van de Federale Overheidsdienst Justitie, november 2010, 13.

³¹ <http://www.cmro-cmoj.be>, Jeugdrechtbanken, 17.01.2012, bladzijde 33. In maart 2012 werd de CMRO echter ontslagen van haar opdracht om tussen te komen in het kader van het project inzake de meting van de werklast. Zie supra, onder noot 6.

opgevolgd kan worden. In het domein van de jeugdbescherming moet dit parcours in een ruimere context geplaatst worden, gezien de uitvoering van de maatregelen die de jeugdrechtbanken uitspreken onder de bevoegdheid valt van de diensten van de gemeenschappen³². Momenteel is een dergelijke exploitatie simpelweg onmogelijk, omwille van de architectuur van het informaticapark en het ontbreken van een gemeenschappelijk identificator in de verschillende programma's³³.

In die zin ondersteunen we ook de recente aanbeveling die het Rekenhof formuleerde ten aanzien van de minister en de FOD Justitie om « *voldoende middelen vrij te maken voor zowel ex-ante als ex-post evaluaties en impactanalyses om het besluitvormingsproces te ondersteunen* »³⁴.

³² In dit artikel gaan we niet in op de gevolgen van de politieke beslissing tot communautarisering van de jeugdbescherming in haar geheel, namelijk inclusief de bepaling van de maatregelen die uitgesproken kunnen worden ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit begingen (regerakkoord van 1 december 2011, te downloaden op: http://www.premier.be/files/20111206/accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf).

³³ Zie in dat kader de bijdrage van Benjamin Mine in voorliggend werk.

³⁴ Rapport van het Rekenhof, *op.cit.*, p. 15.

« QUETELET.NET » OF DE NOODZAKELIJKE
KRITISCHE VERSPREIDING VAN
STRAFRECHTELIJKE GEGEVENS¹

JULIE LOUETTE

Assistente, UCL – Centre d'histoire du droit et de la justice

ANNE-FRANCE BROGNEAUX

*Onderzoekster – FUNDP – Laboratoire d'ingénierie des applications
de bases de données*

VIRGINIE DETIENNE

Informaticus – Agence de stimulation économique

FRÉDÉRIC VESENTINI

*Chaire d'excellence van het CNRS aan het Centre de recherche sociologique
sur le droit et les institutions pénales*

Maître de Conférence aan de Universiteit van Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines

Al vroeg integreerden de eerste « moderne » statistische initiatieven, die ontstonden aan het eind van de XVIII^{de} eeuw, « gerechtelijke » en « penale » aspecten. Dergelijke initiatieven hadden tot doel om de wijze waarop het bestuur georganiseerd was, te rationaliseren en criminaliteitsfenomenen beter te leren kennen; ze hebben dan ook voor een monumentaal wetenschappelijk patrimonium gezorgd. Van dit fabelachtige epos blijven nog enkele « verslagen » over, fiches, registers of tussenrekeningen, die terug te vinden zijn in de depots van de Staatsarchieven. Maar wat vooral toegankelijk blijft, dat zijn zonder twijfel de duizenden statistische tabellen die – meestal jaarlijks - gepubliceerd werden en daardoor een publiek, officieel en onvergankelijk karakter aannemen.

De belangrijkste moeilijkheid die het gebruik van deze gegevens stelt, is de ontcijfering van de productiepraktijken, die te weinig gedocumenteerd zijn. Op het eerste zicht kan het inderdaad even legitiem als gemakkelijk lijken om cijfers inzake een vraag op te roepen in deze indrukwekkende cijfercorpussen. Het vraagt dan ook weinig inspanning om gegevens te bekomen die anders onmogelijk gegenereerd zouden kunnen worden. We herinneren eraan dat het om exhaustieve gegevens gaat, die betrekking hebben op het ganse nationale grondgebied.

¹ Deze tekst werd vertaald uit het Frans.

En nochtans is het verre van eenvoudig om statistieken te gebruiken. Ze zitten vol valstrikken en worden constant en zonder toelichting gewijzigd, met als gevolg dat de elementen ontbreken die noodzakelijk zijn om deze cijfers goed te begrijpen. De voorgestelde gegevens zijn het resultaat van keuzes die min of meer dwingend zijn, die onder meer afhangen van de toegekende budgetten, politieke en sociale bekommernissen van het moment, de wetenschappelijke stand van zaken en regelgevende, administratieve en juridische kaders²; dit impliceert dat vaak een zwaar werk van kritische integratie nodig is alvorens ze geëxploiteerd kunnen worden³. Deze voorafgaande fase zal zonder twijfel sommige gebruikers demotiveren, gebruikers die niet dagelijks bezig zijn met statistieken. Wie zich er toch aan waagt, slaat bijna gegarandeerd de bal mis...

En dat is precies het probleem. Sinds eind de jaren 1990 publiceren de Politie en de FOD Justitie op hun website⁴ steeds meer statistische fiches, waardoor de gegevens dus beter toegankelijk zijn. Het gaat echter slechts om een elektronische versie van "platte tabellen" die niet echt een kritische meerwaarde bieden in vergelijking met de traditionele papieren dragers. En van zodra de actualiteit om cijfers vraagt (bijvoorbeeld in het kader van debatten inzake de toename van geweld, de criminaliteit bij jonge allochtonen in Brussel, de werklust van de onderzoeksrechters, de evaluatie van het lokale veiligheidsbeleid of de evolutie van verkeerinbreuken), verhoogt het risico dat deze cijfers onrechtmatig of foutief gebruikt worden. Een dergelijke verspreiding van statistieken als basis voor het democratische debat lijkt dus contraproductief, en statistici hebben alleen nog maar de opdracht om het foutieve gebruik hiervan aan te klagen. De recente initiatieven inzake *Open Data* vergroten dit risico.

En nochtans hebben de nieuwe technologieën een enorm potentieel voor de verspreiding en behandeling van informatie. De laatste jaren werden heel wat innovaties doorgevoerd, zowel in het domein van de opslag van statistische gegevens (*Statistical Data Warehouse*) als wat betreft tijdelijke databanken of de interfaces mens-machine, Web 2.0 et *e-learning*.

Om deze cijfers optimaal te laten renderen binnen een democratisch debat, was dus een *kritisch* verspreidingsinstrument nodig, een instrument dat de cijfers koppelt aan de elementen die nuttig en noodzakelijk zijn voor een goed begrip ervan. Dit was mogelijk door twee projecten die sinds 2004 gefinancierd werden door het Federale Wetenschapsbeleid (BELSPO) en uitgewerkt werden in een universitaire samenwerking tussen de Université catholique de Louvain

² A. TIXHON, *Le pouvoir des nombres. Une histoire de la production et de l'exploitation des statistiques judiciaires belges (1795-1870)*, Louvain-la-Neuve, onuitgegeven doctoraatsthesis UCL, 2001.

³ Zie bijvoorbeeld F. VESENTINI, *Pratiques pénales et structures sociales. L'État belge et la répression du crime en temps de crise économique (1840-1860)*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2006.

⁴ FEDERALE OVERHEIDSDIENST JUSTITIE, <http://justitie.belgium.be/nl/statistieken/> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

en de Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur. Het projet « Quetelet.net » had tot doel de conceptuele en technische mogelijkheid aan te tonen van een dergelijk instrument, en leidde in 2007 tot een eerste prototype, waarbij dertig jaren van Belgische strafrechtelijke en criminaliteitsstatistieken toegankelijk gemaakt werden. Het projet « INSTAP », de opvolger ervan, eindigde in 2012; dit project was erop gericht om alle strafrechtelijke statistieken vanaf 1830 in een geconsolideerd instrument in te voeren.

1. De strafrechtelijke statistieken in de constructie van kennis over de samenleving

Er zijn tal van voorbeelden te vermelden van strafrechtelijke statistieken die foutief gebruikt worden in het publieke debat⁵. Één van de grappigste is zeker vermeld in het artikel van Stephen Brett, dat in 2006 gepubliceerd werd in de zeer ernstige *Wall Street Journal*⁶, dat België voorstelde als het gevaarlijkste land van Europa, met een moordgraad die bijna twee keer hoger zou liggen dan deze in de Verenigde Staten. Gelukkig was dit artikel alleen maar een voorbeeld van een foutieve interpretatie van statistieken. De cijfers die gebruikt werden om de moordgraad te berekenen, telden pogingen en begane moorden samen, twee categorieën die voorheen apart gehouden werden, maar in de nieuwe syntheses Tabellen geaggregeerd werden. En wat met de weerkerende speculaties inzake de « criminaliteitsgraad » die in de pers opduiken naarmate nieuwe cijfers beschikbaar zijn, en dit zonder dat ooit de modaliteiten en de omstandigheden van de productie in vraag gesteld worden ...⁷? We herinneren eraan dat deze cijfers het resultaat zijn van een complex proces⁸, waarbij zowel de definitie van het contentieux, de registratiedispositieven als de praktijken van de politie en gerechtelijke actoren een rol spelen.

De verleiding om statistieken als bronnen te beschouwen die « gebruiksklaar » zijn, dient ingetoomd te worden. Bij wetenschappers hebben de talrijke debatten inzake statistieken (en in het bijzonder inzake strafrechtelijke statistieken) in de sociologie en de criminologie van de tweede helft van de xx^{ste} eeuw deze neiging radicaal doen afzwakken⁹. Het artikel dat in 1963 gepubliceerd werd door J. Kitsuse en A. Cicourel onderscheidde zich van de reflecties die tot dan

⁵ ASSOCIATION PÉNOMBRE, *Chiffres en folie. Petit abécédaire de l'usage des nombres dans le débat public et les médias*, Parijs, La Découverte, 1999.

⁶ S. BRETT, "The Many Faces of Belgian Fascism. Low country politics, real and surreal", *Wall Street Journal*, 26 augustus 2006.

⁷ *Le Soir*, 5 juli 2012.

⁸ Zie F. VESENTINI (dir.), *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique, (1830-2005)*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2005.

toe focusten op een verbetering van de representativiteit van de gegevens – in het bijzonder ten aanzien van de vraag naar het « *dark number* van de criminaliteit »¹⁰, en dit artikel transformeerde het methodologische debat in een epistemologische kwestie¹¹. Volgens de auteurs moesten gerechtelijke statistieken niet meer bestudeerd worden als indicatoren van deviante gedragingen, maar wel doen nadenken over het proces, de doelstelling en de actoren die sommige instanties ertoe brengen om een dergelijke kennis inzake criminaliteit te produceren. De link met het paradigma van « sociale constructie » is duidelijk: A. Cicourel wordt beschouwd als de medeoprichter van de etno-methodologische school, die in de jaren 1960 een zekere radicalisering teweegbracht binnen de interactionistische perspectieven van de sociologie.

In de nasleep van deze fundamentele vraagstelling verschoof de aandacht binnen de wetenschappen die criminaliteit bestuderen dus geleidelijk van het misdrijf en de misdadiger naar de actoren van het systeem en hun interacties, waarbij de statistiek herleid werd tot een deel van het discours. Het onderzoek dat zich in deze lijn situeert, was zeer vruchtbaar. Deze deconstructie van statistisch materiaal heeft bijvoorbeeld factoren en procedures blootgelegd – die tot dan toe volledige onbekend waren – die min of meer zelf de cijfers bepalen. In dat kader kunnen we de politie-uitdrukking « faire du bâton » aanhalen, die expliciet verwijst naar de aanpassing die agenten op het terrein doorvoeren zodat hun repressieve praktijken overeenstemmen met een statistiek die ze conform de verwachtingen achten¹². Deze onderzoekspositie heeft er in haar extreme vorm echter toe geleid dat tal van onderzoekers een « antistatistische » houding zijn gaan aannemen, een houding die oorspronkelijk alternatief was, maar snel een comfortabele consensus geworden is, naarmate de functionalistische en structuralistische stromingen in de sociale wetenschappen verdwenen.

In tweede instantie, en naast de extreme terughoudendheid die er vandaag nog steeds heerst, hebben sommige wetenschappers ervoor gekozen om niet in te gaan op de vraag naar de actoren, maar wel op deze van de instellingen,

⁹ Zie onder meer deze belangrijke artikels: Ph. ROBERT, "Les statistiques criminelles et la recherche", *Déviance et Société*, 1977, vol. 1, n° 1, 3-27; T. SELLIN, "The Significance of Records of Crime", *The Law Quarterly Review*, vol. 67, 1951, 489-504; R. K. MERTON, *Social Theory and Social Structure*, New York, The Free Press, 1957; V. GATRELL en T.B. HADDEN, "Criminal Statistics and Their Interpretation", in E. WRIGLEY (dir.), *Nineteenth-Century Society: Essays in the Use of Quantitative Methods for the Study of Social Data*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972, 336-396.

¹⁰ A. BIDERMAN en A. REISS, "On Exploring the « Dark Figure » of Crime", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1967, vol. 374, 1-15.

¹¹ J. KITSUSE en A. CICOUREL, "Note on the Use of Official Statistics", *Social Problems*, 1963, vol. 11, 131-139.

¹² Inzake de invloed van cijfers op de politieke praktijken in Frankrijk kan het volgende werk geraadpleegd worden: J.-H. MATELLEY en Ch. MOUHANNA, *Police : des chiffres et des doutes*, Parijs, Michalon, 2007.

die tezelfdertijd maker en onderwerp zijn van de cijfertabellen. In dat opzicht is een analyse van het statistische discours essentieel, dat uitgewerkt wordt in specifieke contexten: een dergelijke analyse maakt het mogelijk om het onderzoeksveld te verplaatsen van individuele strategieën naar het institutionele en publieke beleid, in alle legitimiteit want met perfecte kennis van het milieu. We herinneren bijvoorbeeld aan het fantastische onderzoek van Christiane Janssen en John Vervaele naar het sepotbeleid van het openbaar ministerie in België¹³. Door in plaats van de bijzondere belangen van het discours de sociale reactie op criminaliteit te bekijken, werden nieuwe perspectieven geïntroduceerd voor het gebruik van statistieken, waarbij het materiaal gesitueerd werd binnen een bredere keten, die op een onverbrekelijke manier de integrale context linkt aan haar conceptie, productie en gebruik.

Parallel ging de sterke wetenschappelijk leegloop van het statistische domein sinds de jaren 1960 gepaard met een toenemende toe-eigening van het materiaal door andere maatschappelijke milieus, voornamelijk in het media- en politieke discours¹⁴, discours die telkens – vaak terecht – een systematisch protest uitlokken bij de gemeenschap van experts¹⁵, die op die manier geconfronteerd wordt met haar oude zekerheden, maar zelf moeite heeft om de maatschappelijke vraag te beantwoorden.

En de plaats van de deviantie binnen dit alles? Weinig wetenschappers maken nog gebruik van de officiële statistieken als basis om sociaal gedrag te meten. Ten gevolge van het diskrediet waarin de publieke statistiek gevallen is, is de gemeenschap zich geleidelijk aan gaan richten op andere instrumenten, gebaseerd op steekproeven, zoals *self reports* of slachtofferenquêtes¹⁶. Zonder dat ze een wondermiddel vormen (niet alle delinquentie maakt slachtoffers), zijn deze instrumenten zeker operationeel als basis voor onderzoek, hoewel ze een grote leemte vertonen: hun beschikbaarheid doorheen de tijd. Deze opmerking is niet banaal en is niet alleen van belang voor historici. Om eender welk sociaal fenomeen te vatten, is het absoluut noodzakelijk om de temporele dimensie ervan in rekening te nemen. Als onderzoek gebaseerd wordt op materiaal dat afwijkt van de temporaliteit van de bestudeerde sociale fenomenen, dan is dit niet alleen een stap die onvolledig is: een dergelijke aanpak leidt ontegensprekelijk tot afwijkende interpretaties. Heeft het zin om de fluc-

¹³ C. JANSSEN en J. VERVAELE, *Le ministère public et la politique de classement sans suite*, Centre national de criminologie, publicatie n°14, Brussel, Bruylant, 1990.

¹⁴ We verwijzen de lezer naar de website van de vereniging « Pénombre », die stelt een publieke plaats te zijn voor reflectie en uitwisseling inzake het gebruik van cijfers in maatschappelijk debatten : ASSOCIATION PÉNOMBRE, <http://www.penombre.org> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

¹⁵ Voor een korte analyse van de relaties tussen « experts » en producenten van cijfers in Frankrijk, zie F. OCQUETEAU et al., *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Parijs, La Documentation française, 2002, 115-116.

¹⁶ M. AEBI, *Comment mesurer la délinquance ?*, Parijs, Armand Colin, 2006.

tuatie van doodslagen te analyseren over een periode van vijf jaar, als men weet dat de concepten die sociologisch van belang zijn om deze te bestuderen verschillende eeuwen omvatten, in navolging van de « civilisation de mœurs » van Norbert Elias¹⁷? Als onderzoek beperkt wordt tot deze nieuwe statistieken die afkomstig zijn van enquêtebevragingen, onder het voorwendsel dat de inhoud ervan beter kan gecontroleerd worden, dan impliceert dit het grote risico dat het onderwerp *a priori* tot een explicatieve logica wordt beperkt die elke processuele dimensie uitsluit en onverbiddeleijk leidt tot een verarming van de modellen ten voordele van a-historische theorieën.

2. De “kritische geschiedenis” als hulp voor de sociale wetenschappen

Voor een historicus dient de vraag zich niet in die termen aan. Vanuit zijn totale afhankelijkheid van beschikbare bronnen ontwikkelde hij specifieke technieken, die zeer zeldzaam zijn binnen de sociale wetenschappen en geleidelijk aan de essentie geworden zijn van zijn praktijk. Als geproblematiseerd wordt op basis van het beschikbare materiaal, dan impliceert dit dat niet de pertinentie van een wetenschappelijke bron op zich wordt aangekaart, maar eerder dat een scala aan vragen wordt ingebeeld waarop deze bron een legitiem antwoord kan formuleren. Een historicus die de statistiek bekritiseert, kan zijn bevraging dus niet beperken tot de vraag of ze goed meet wat ze geacht wordt te meten. De historische aanpak de-structureert *de facto* het materiaal, door van het principe te vertrekken dat elk beetje informatie, elk cijfer, elke kolomtitel mogelijk van belang is. Dit is dus zeer ver verwijderd van een debat dat erop gericht is gegevens een homogeen epistemologisch statuut te geven (wat alleen mogelijk is ten aanzien van *een a priori* problematiek).

Dat hij zijn vraagstelling opbouwt met het materiaal dat beschikbaar is, maakt de methode weer tot de kern van het debat: niet de methode die erop gericht is te weten hoe een bepaald maatschappelijk onderwerp gemeten moet worden, maar wel deze die het mogelijk maakt om de voorwaarden te bepalen voor een legitiem gebruik van een statistisch geval dat bestaat binnen een geconstrueerd analysekader. Deze methode wordt in de woordenschat die typisch was voor de XIX^{de} eeuw - en ook nu nog leeft - als volgt genoemd: de historische kritiek.

Wanneer het publieke statistieken betreft, dient deze historische kritiek zich te baseren op fundamentele verworvenheden die afkomstig zijn van opeenvolgende invraagstellingen van het epistemologische statuut van gegevens. De

¹⁷ N. ELIAS, *La civilisation des mœurs*, Archives des sciences sociales, 9, Parijs, Calmann Lévy, 1974.

sociologie van de gerechtelijke actoren en instellingen bewijst in dat opzicht een grote dienst door kritische reflecties te voeden met fundamentele concepten en talrijke gevalstudies. Meeneembaarheid¹⁸ en mechanismes om op beslissingen te anticiperen, professionele ideologieën en een ander strafrechtelijk beleid zijn slechts een paar elementen van een goed uitgeruste gereedschapskist, die dient geïntegreerd te worden bij elke poging om gegevens te exploiteren¹⁹. Weten wie welk cijfer produceert, waarom, hoe wanneer en met welke middelen, eruit afleiden welke de uitdagingen en gevaren zijn, de institutionele, wetenschappelijke en politieke context kennen, dit alles moet opnieuw de premisse worden van een kritiek die perfect is aangepast aan het statistische materiaal, veeleer dan een ondoorgroendelijke onderzoekshorizon te vormen. De cijfers integraal in hun context te plaatsen alvorens ze te exploiteren om een bepaalde sociale realiteit te kwantificeren, vormt dus een principe dat aan de basis moet liggen van elk werk dat uitgaat van publieke statistieken, achter de schijn van vanzelfsprekendheid, en de efficiëntie hiervan zal samenhangen met de toegestane investering.

3. De cijfers in het publieke debat of de uitdagingen van de verspreiding

Deze nieuwe statistische praktijk die zich stilaan begint te installeren in het veld van de sociale wetenschappen, heeft nog een lange weg af te leggen om tot het publieke debat door te dringen. In Frankrijk heeft de huidige minister van Binnenlandse zaken Manuel Valls, tijdens de socialistische voorverkiezingen, onophoudelijk verwezen naar strafrechtelijke statistieken als representatief voor een criminaliteit op zich²⁰. In televisiejournals wordt regelmatig een « barometer van de criminaliteit » gepresenteerd, waarvan de fluctuaties representatief zouden zijn voor een zekere « stand van zaken » van een samenleving die ziek wordt geacht en plots zou ten ondergaan. « In cijfers praten » lijkt dus meer opportuun dan het verschaffen van eender welk analysekader, dat als het te complex is in elk geval de leesbaarheid dreigt te bemoeilijken. Statistische bureaus kunnen zelf deelnemen aan praktijken die erin bestaan de

¹⁸ De « meeneembaarheid » verwijst naar de mate waarin een feit opgevangen kan worden door de strafrechtsbedeling.. Deze meeneembaarheid is zelf een combinatie van verschillende fenomenen: de « zichtbaarheid » van het feit en de verwijzingsmechanismes. Zie in dat kader: Ph. ROBERT, *op. cit.*, 5-10.

¹⁹ Er moet nog een synthese gemaakt worden... Voor een bescheiden bijdrage aan deze kritische onderneming, zie : V. DETIENNE en F. VESENTINI, "La sérialisation des chiffres de la poursuite pénale : formalisation, problèmes, perspectives et automatisation", in F. VESENTINI (dir.), *op. cit.*, 217-234.

²⁰ *Libération*, 26/9/2011: <http://www.liberation.fr/politiques/01012361914-securite-valls-dans-le-piege-des-stats> (geraadpleegd op 19/7/2012)

laatste geproduceerde gegevens te verspreiden als ware het nieuwtjes, zodat verborgen kan worden op welke beperkte analyses deze gegevens gebaseerd zijn. Er verschijnt dan een cirkel tussen « producent-media-commentatoren », een cirkel die nooit stilstaat bij statistieken als constructie, maar wel als een maat op zich die uitgelegd of begrepen moet worden.

Welk beleid op het vlak van verspreiding dient in dat kader gehanteerd te worden? Er zijn twee pistes mogelijk. De eerste piste bestaat erin statistieken slechts druppelsgewijs af te leveren, in de vorm van een soort van « prêt-à-penser », zonder enige dubbelzinnigheid. Gezien ontoegankelijkheid vaak samengaat met het verzinnen van gegevens – wat niet minder gevaarlijk is – en de verklarende paradigma's snel evolueren, hebben we met « Quetelet.net » voor een tweede optie gekozen: statistieken ruim verspreiden, aangevuld met kritische informatie die gebruikers de kans geeft om beter de reikwijdte van de cijfers die ze hanteren, in te schatten.

Het is inderdaad zo dat in België de verspreiding van de gerechtelijke statistieken nauwelijks geëvolueerd is sinds de eerste « papieren » volumes die begin jaren 1830 gepubliceerd werden. Hoewel een relatieve onstandvastigheid het volume of het ritme van de publicaties kan kenmerken²¹, blijkt uit de weergave van gegevens in tabellen toch dat deze zich van jaar tot jaar opnieuw voordoen (Cf. figuren 1 en 2).

²¹ X. ROUSSEAU en A. TIXHON, *Les statistiques judiciaires belges (1830-2000)*, in D. HEIRBAUT, X. ROUSSEAU en K. VELLE (dir.), *Politieke en sociale geschiedenis van justitie in België van 1830 tot heden. Histoire politique et sociale de la justice en Belgique de 1830 à nos jours*, Brugge, La Chartre, 2004, 163-184.

Figuur 1: Statistiek gepubliceerd in de 19^{de} eeuw door A. Quetelet in *Physique sociale, ...*

[*335]

Âges (1826 à 1844)	Nombre des accusés							
	1826	1827	1828	1829	1830	1831	1832	1833
Moins de 16 ans	124	136	143	117	114	127	114	98
16 à 21 »	1 101	1 022	1 278	1 226	1 161	1 121	1 225	1 130
21 à 25 »	1 163	1 093	1 168	1 183	1 121	1 230	1 229	1 169
25 à 30 »	1 300	1 295	1 405	1 277	1 224	1 406	1 474	1 278
30 à 35 »	927	967	1 002	1 140	1 124	1 279	1 357	1 121
35 à 40 »	643	664	685	734	683	781	940	836
40 à 45 »	601	555	556	587	463	541	630	551
45 à 50 »	398	451	434 ⁵	437	416	427	453	424
50 à 55 »	261	279	282	277	300	287	349	312
55 à 60 »	168	175	167	158	155	181	189	173
60 à 65 »	135	152	135	120	90	112	150	109
65 à 70 »	77	65	75	58	57	74	76	60
70 à 80 »	41	49	59	52	49 ⁷	38	49	48
80 et au- dessus	3	2	7	7	5	2	2	6
Âge incon.	46	24	—	—	—	—	—	—
Total gén.	6 988	6 929	7 396	7 373	6 962	7 606	8 237	7 315

[1. Source : *Sur la statistique morale...*, p. 42. Les corrections ont été cohérence entre ce tableau et ceux des pages *344 et *345, dont il est la [2. Orig. : 1 239]

Figuur 2: Elektronische statistiek van de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid
Bron: <http://www.dsb-spc.be> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

Statistique

- Internements
- Condamnations
- Population jugée
- Individus
- Sexe
- Age
- Nationalité
- Juridictions
- Type ressort
- Type juridiction
- Contradictoire ou défaut
- 1ère Instance, opposition ou appel
- Infractions
- Infractions par sexe
- Récidive légale (correctionnel)
- Délits sexuels
- Décisions
- Priv. de liberté : Pol. & Corr.
- Priv. de liberté : Cour d'Assises
- Sursis priv. de liberté: Pol. & Corr.
- Peines de travail
- Montant des amendes
- Déchéance du droit de conduire
- Suspensions

Age

National Tous Anvers Bruxelles Gand Liège Mons Excel Print

Condamnations
Nombre d'individus - Age
National

Cat. age	1995		1996		1997		1998		1999	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0 à < 16 ans	17	0.01	12	0.01	9	0.01	21	0.02	23	0.
16 à < 18 ans	708	0.54	740	0.57	738	0.55	687	0.52	591	0.
18 à < 25 ans	25.542	19.63	24.722	19.12	24.055	18.08	22.610	17.09	21.399	17.
25 à										

Nochtans gingen rond de jaren 1980-90 grote hervormingen van start inzake de productie van cijfers, in het bijzonder gericht op de informatisering van gegevens en processen. Merkwaardig genoeg hadden deze hervormingen niet direct betrekking op de modaliteiten om cijfers te verspreiden, hoewel dat tijdperk een sleutelmoment vormde in de evolutie van de informatie- en communicatietechnologie... Maar het is waar dat sinds heel lange tijd de productie van statistieken en de publicatie ervan de verantwoordelijkheid vormde van verschillende instanties²².

Het resultaat hiervan is dat momenteel - hoewel geweten is dat het belangrijk is om gegevens doorheen de tijd te hebben - de exploitatie van het statistische *corpus* dat 175 jaar oud is dergelijke moeilijkheden stelt dat het praktisch onmogelijk is om dit te gebruiken, behalve bij zeer afgebakende gevallen. De toepassing « quetelet.net » heeft de ambitie om statistieken te verspreiden, en dit op een gemakkelijke en kritische manier.

4. “Quetelet.net”, een instrument om de Belgische strafrechtelijke statistieken te bewaren en kritisch te verspreiden

4.1. *Rijke en gevarieerde statistieken*

Zoals we hierboven al vermeldden, kreeg na de ontwikkeling van het prototype « Quetelet.net » in 2007 het projet « Instap » twee belangrijke doestellingen: het prototype versterken dat ontwikkeld werd in het kader van het projet « Quetelet.net » en de Belgische strafrechtelijke statistieken vanaf 1830 introduceren. Dit gebeurde in twee fases: eerst werden de elektronische strafrechtelijke statistieken gecodeerd, die op de website van de FOD Justitie beschikbaar zijn²³, voor de periode 1994-2011, en vervolgens de strafrechtelijke statistieken die in papieren formaat gepubliceerd werden sinds 1830 tot in de jaren 1990.

De « actuele » strafrechtelijke statistieken (namelijk deze die beschikbaar zijn in elektronisch formaat) zijn het resultaat van een hervorming die aanving in de jaren 1980-90, en *in fine* de creatie beoogde van een geïntegreerde criminologische statistiek, met als doel « een zo volledig en coherent mogelijk inzicht

²² De integrale centralisering van de statistische diensten van de Staat werd voorbereid bij het koninklijk besluit van 27 oktober 1934 en uitgevoerd door dit van 7 augustus 1939. Vanaf dat moment is het Nationaal Instituut voor Statistiek (Ministerie van Economische zaken) gaan instaan voor grote tellingen, het mechanisch oplijsten en de publicaties.

²³ FEDERALE OVERHEIDSDIENST JUSTITIE, <http://justitie.belgium.be/nl/statistieken/> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

te verschaffen in de gegevensstroom van feiten, zaken en personen die in de strafrechtsbedeling zijn opgenomen, vanaf het moment dat een proces-verbaal wordt opgesteld tot aan de strafuitvoering »²⁴. Dit betekent dat het mogelijk zou moeten zijn om een zaak of persoon op te volgen doorheen de statistieken in de vier fases van het Belgisch strafrechtelijk proces: politie, parket, hoven en rechtbanken en strafuitvoering. De doelstelling om de strafrechtelijke statistieken te integreren, is echter nog niet gehaald²⁵. Momenteel beschikken alleen de drie eerste fases over statistieken. De criminaliteitsstatistieken van de Federale politie²⁶ maken geen deel uit van het project. De Belgische justitie van haar kant geeft rekenschap van haar werk in de parketstatistieken, geproduceerd door de analisten van het College van Procureurs-generaal (CPG)²⁷, de activiteitenstatistieken van hoven en rechtbanken²⁸, geproduceerd door het Vast Bureau Statistiek en Werklastmeting (VBSW), en de statistieken van de « veroordelingen, opschortingen van de uitspraak en interneringen », geproduceerd door de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid (DSB)²⁹.

De statistieken die voor deze hervorming in papieren formaat gepubliceerd werden, maken het grootste deel uit van het gecodeerde volume. Het betreft de statistiek van de administratie van Justitie, die - zoals de naam aangeeft - de activiteiten weergeeft van de hoven en rechtbanken (1898-1995), van de criminaliteitsstatistiek, uitgewerkt op basis van het Centraal strafregister, die de criminaliteit als maatschappelijk fenomeen bekijkt, door « le délinquant [te bestuderen] comme membre du corps social. Elle ne voit en lui qu'un citoyen frappé d'un stigmate spécial : la condamnation »³⁰ (1898-1992) en van de statistiek van de uitgesproken veroordelingen van de correctionele rechtbanken,

²⁴ OPENBAAR MINISTERIE, <http://www.om-mp.be/sa/start/n/home.html> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

²⁵ We verwijzen naar het artikel in deze bijdrage van C. VANNESTE, "Naar een "geïntegreerde criminaliteitsstatistiek": zo een lange weg...".

²⁶ FEDERALE POLITIE, http://www.polfed-fedpol.be/crim/crim_stat_nl.php (geraadpleegd op 19 juli 2012).

²⁷ OPENBAAR MINISTERIE, <http://www.om-mp.be/sa/start/n/home.html> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

²⁸ VAST BUREAU STATISTIEK EN WERKLASTMETING, http://www.moniteur.be/fr_htm/information/statistiques/tableau.html (geraadpleegd op 19 juli 2012).

²⁹ DIENST VOOR STRAFRECHTELIJK BELEID, <http://www.dsb-spc.be> (geraadpleegd op 19 juli 2012).

³⁰ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Statistique judiciaire de la Belgique. Première année. Statistique pénale : 1898. Statistique civile et commerciale : 1897-1898*, Brussel, Larcier, 1900, XIX. Deze definitie van criminaliteitsstatistiek komt overeen met de visie op criminaliteit aan het einde van de 19^{de} eeuw, beïnvloed door de ontwikkeling van de criminologie (positivistische school in Italië, sociale milieuschool in Frankrijk) en meer in het bijzonder de theorie van Sociaal verweer in België die tracht « catégories de personnes [te maken] à écarter, à classer, à trier, à protéger, à adapter ».

opgemaakt op basis van dezelfde bron (1944-1992)³¹. Momenteel omvat de databank « Quetelet.net » ongeveer 4 miljoen cijfers.

4.2. *Van de originele tabel tot de databank*

Een van de voornaamste technische doestellingen van dit project bestond erin een databank uit te denken, te implementeren en in te vullen op basis van de statistische tabellen die in verschillende formaten beschikbaar zijn. De grootste moeilijkheid van dit proces is dat binnen de talrijke statistische tabellen de gemeenschappelijke structuren van de gegevens moeten teruggevonden worden, die vertaald moeten worden in het schema van de databank. Elke statistische tabel beschrijft observeerbare feiten die gemeten werden met verschillende variabelen of dimensies³², die variëren naar gelang het type statistiek. Om de statistieken die hierboven beschreven werden te kunnen opslaan in eenzelfde systeem, en meer in het algemeen om de constante evolutie van de praktijken van justitie en de statistische productiemodaliteiten te kunnen beheersen, werd het instrument opgevat als een generieke relationele databank die gebaseerd is op drie concepten: tabellen, feiten en dimensies. Dit generieke karakter garandeert dat de databank adequaat is voor elke type statistieken, vroegere, actuele en zelfs toekomstige³³.

Als we de samenstelling van een tabel bekijken en de informatie die deze bevat (Cf. figuur 3), dan blijkt deze twee categorieën van informatie te bevatten: enerzijds de *structuur van de gegevens* die de classificatiecriteria definieert en hun waarde, en anderzijds de eigenlijke *statistische gegevens*. De structuur van de gegevens komt vaak overeen met de titels van de rijen en de kolommen, maar kan ook opgaan in de hoofding van de tabel, de titel van het hoofdstuk of zelfs van het boek of in de algemene introductie. Een publicatie die uitdrukkelijk ingaat op het jaar 1901, vermeldt inderdaad niet steeds het jaar waarvan sprake is in elk van de tabellen. Dat is wat we in dit kader de dimensies noemen. De eigenlijke statistische gegevens moeten de lege intersecties opvullen.

³¹ Voor een gedetailleerde presentatie van het productieproces van deze statistieken verwijzen we naar het artikel van G. BACLIN, X. ROUSSEAU en F. VESENTINI, "Produire, conserver et diffuser les statistiques judiciaires en Belgique (XIX^e-XX^e s.)", *Archives et Bibliothèques de Belgique*, 2006, t. 77, n° 1-4, 151-188.

³² Naargelang de gebruikte taal die van de informatica of de statistiek is, wordt de term dimensie of variabele gehanteerd. Een variabele is een criterium dat een cijfer definieert. In dit artikel gebruiken we de term "dimensie".

³³ Voor een gedetailleerde omschrijving van de databank van Quetelet.net, raden we aan volgend werk te raadplegen: V. DETIENNE, F. VESENTINI en J.-L. HAINAUT, "Entreposage et exploitation de documents multidimensionnels évolutifs: le cas des tableaux statistiques", *Document Numérique*, 2007, vol. 10, n°2, 63-84.

Figuur 3: *Tabel van de Criminaliteitsstatistiek van 1952*

50 STATISTIQUE CRIMINELLE

Relevé n° 3. — CONDAMNÉS REPARTIS PAR PROFESSION, ETAT SOCIAL ET GROUPE GÉNÉRIQUE DE L'INFRACTION COMMISE (Ancien n° 32).

A. — HOMMES. — ANNEE 1952.

PROFESSIONS	ETAT SOCIAL	Crimes et délits de nature politique ou contraires à l'ordre public	Crimes et délits contre la sécurité publique	Vol, escroqueries, fraudes, tromperies, falsifications	Crimes et délits contre l'ordre des familles	Crimes et délits contre la moralité publique	Meurtrés ou lésions corporelles volontaires	Attentats à la liberté individuelle et à l'intégrité du domicile commis par des particuliers	Calomnies et injures	Destructions, dégradations, dommages	TOTAL
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
I. — Agriculture — Forêts											
Jardinage, culture maraîchère, arboriculture, horticulture, viticulture	Patrons	3	—	12	4	1	14	—	1	2	37
	Employés	—	—	—	1	—	—	—	—	—	1
	Ouvriers	8	—	26	2	2	11	—	2	—	51
	Aidants	1	—	1	—	—	2	—	—	—	4
Indéterm.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Patrons	80	20	116	12	17	182	4	3	34	468
	Employés	1	—	1	1	—	7	—	—	—	10

Bron: INSTITUT NATIONAL DE STATISTIQUE, *Statistique criminelle de la Belgique. Année 1952, s.l., 1954, p. 50.*

In de tabel van figuur 3 definiëren bijvoorbeeld zes dimensies de cijfers: het beroep, de sociale situatie, de generieke groep van inbreuken, het jaar, het geslacht en de teleenheid « veroordeelden ». De naam van de beroepsklasse (kol. 1) en de « sociale toestand » (kol. 2) staan vermeld in de hoofding van de kolommen en in de titel, terwijl de « generieke groep van de begane inbreuk » en de teleenheid alleen vermeld worden in de titel. Wat de waardes betreft, worden de klassen « beroep » en « sociale situatie » vermeld in kolom 1 en 2. De lijst met groepen van inbreuken vormt dan weer de titel van kolom 3 tot 11. Wat de velden « geslacht » en « jaar » betreft, moet naar de ondertitel gekeken worden om de waarden terug te vinden. De analyse van deze informatie en de raadpleging van de volgende tabel die betrekking heeft op vrouwen, geeft zo aan dat de waarde « mannen » een type van gegevens voorstelt inzake het geslacht in het kader van een indeling « man/vrouw » (wat statistisch gezien een bijkomstigheid is)³⁴. Hetzelfde geldt trouwens voor de teleenheid « veroordeelden », waarvan de betekenis alleen duidelijk wordt door andere

³⁴ Er dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de waarden waarvan de semantische lading doorheen de tijd kan variëren. Bijvoorbeeld, in bepaalde statistieken definieert de waarde « mannen » zich helemaal niet ten opzichte van « vrouwen », maar ten aanzien van « vrouwen » en « kinderen ».

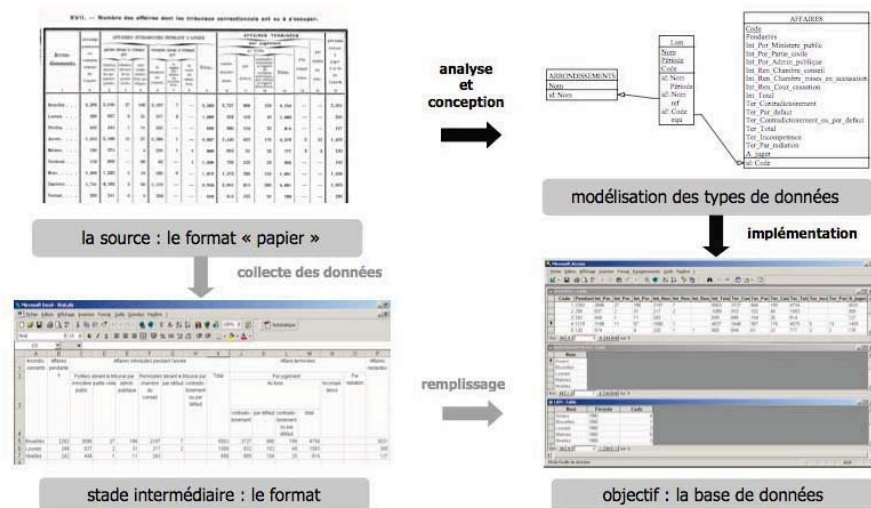
statistische elementen te bekijken, die niet opgenomen zijn in de eigenlijke tabel.

Uit deze omschrijving van een tabel die zeer gewoon lijkt, blijkt hoe hetero-geen de voorstelling van structuren en gegevens is. Deze omschrijving benadrukt bovendien de nauwe en vaak semantisch geladen link – die bijgevolg behouden moet worden – die de tabel verbindt met haar plaats in het werk. Naast deze structurele moeilijkheid om de structuren van de gegevens te identificeren, is er een andere moeilijk die te maken heeft met typografische conventies. Wanneer geïnformatiseerde spreadsheets de bovenhand nemen, moet eraan herinnerd worden dat de presentatie van tabellen niet steeds een gemakkelijke zaak is. Het bewijs hiervan is dat tal van elementen gebruikt worden die de lezing ervan moeten vereenvoudigen en ophelderen, zoals « *idem* », « „ » of allerlei soorten accolades, wat zeker elementen zijn die voor vereenvoudiging zorgen, maar die op het niveau van de analyse *stricto sensu* de taak ingewikkelder maken gezien ze een waarde definiëren door naar een waarde te verwijzen die zich elders in de tabel bevindt. Deze complexiteit, die te maken heeft met de voorstelling van cijfers, moet perfect onder controle zijn om de databank vorm te kunnen geven en de tabellen te digitaliseren.

Het proces dat de creatie van de databank omvat, moet in twee fases uitgevoerd worden die elk overeenkomen met de behandeling van de twee categorieën van statistische informatie, zoals hierboven werd toegelicht: de structuur en de waarde van de gegevens (Cf. Figuur 4³⁵). In de eerste fases is een analyse van de datastructuur nodig om de databank vorm te geven en te implementeren (Figuur 4, zwarte pijlen). De tweede fase (Figuur 4, grijze pijlen) heeft tot doel de databank in te vullen die opgemaakt werd met de waarden die in de tabel staan weergegeven.

³⁵ V. DETIENNE, F. VESENTINI en B. BERNARD, "Entre archivage électronique, bases de données temporelles et e-learning : « Quetelet.net », plate-forme de diffusion des statistiques pénales", in F. VESENTINI (dir.), *op. cit.* 157.

Figuur 4: Van papieren bron tot databank.



Om deze « papieren » tabellen te vullen, moet in een eerste fase de informatie van het papieren formaat naar een elektronisch formaat overgezet worden (csv bijvoorbeeld). Deze periode van dataverzameling kan gebeuren met behulp van optische herkenningstechnieken (OCR – Optical Character Recognition) of manueel. In het geval de statistieken al beschikbaar zijn in elektronisch formaat, is deze eerste fase vanzelfsprekend overbodig. Eens de vormgeving gebeurd is, kunnen de data getransfereerd worden via een proces van extractie-transformatie-laden (ETL) naar de databank. Dit proces behoudt alle gegevens en de originele vormgeving van de tabel (Cf. Figuur 5). Om deze etappe te realiseren, moeten de overeenkomsten tussen de bron- en doelformaten gedefinieerd worden en *migration* processors gegenereerd worden. Deze productie van *migrators* kan automatisch gebeuren met behulp van een generator.

Figuur 5: *Tabel van de Criminaliteitsstatistiek van 1952 geïmporteerd in het systeem « Quetelet.net ».*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Relevé n° 3. - CONDANNÉS REPARTIS PAR PROFESSION, ETAT SOCIAL ET GROUPE GÉNÉRIQUE DE L'INFRACTION COMMISE (ancien n° 32)											
2	A. - HOMMES - ANNÉE 1952											
3	PROFESSIONS	ETAT SOCIAL	Crimes et délits de nature politique ou contraires à l'ordre public	Crimes et délits contre la sécurité publique	Vol, escroqueries, fraudes, tromperies, falsifications	Crimes et délits contre l'ordre des familles	Crimes et délits contre la moralité publique	Meurtre ou lésions corporelles volontaires	Attentats à la liberté individuelle et à l'inviolabilité du domicile commis par des particuliers	calomnies et injures	Destructions, dégradations, dommages	TOTAL
4	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
5	I. - Agriculture - Forêts											
6	Jardinage, culture maraichère,	Patrons	3	-	12	4	1	14	-	1	2	37
7	arboriculture, horticulture, viticulture	Employés	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
8		Ouvriers	8	-	26	2	2	11	-	2	-	51
9		Aidants	1	-	1	-	-	2	-	-	-	4
10		Indéterm.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Agriculture, élevage	Patrons	80	20	116	12	17	182	4	3	34	468
12		Employés	1	-	1	1	-	7	-	-	-	10

4.3. *Van de databank naar de gebruiker*

De databank die zo gecreëerd en opgevuld wordt, biedt de gebruiker enorme mogelijkheden voor verwerking, waarbij snelheid en een kritisch apparaat gecombineerd worden. De meest eenvoudige groeperingen, die voorheen vele uren werk vroegen, zijn voortaan toegankelijk in enkele manipulaties.

De statistieken kunnen op twee manieren geraadpleegd worden. De eerste manier is zeer elementair en biedt de mogelijkheid om elke papieren tabel te raadplegen in de vorm van een digitale fotografie. Deze digitalisering maakt de statistische tabellen op een gecentraliseerde manier toegankelijk (gezien alle tabellen op eenzelfde plaats beschikbaar zijn, is het voortaan niet meer nodig om naar bibliotheken en archieven te gaan om een specifiek volume op te zoeken), van op een afstand (de tabellen staan online) en door meerdere personen tegelijkertijd (meerde bezoekers kunnen eenzelfde tabel op hetzelfde moment raadplegen). In termen van exploitatie draagt deze raadpleging echter niets bij ten opzichte van de traditionele raadpleging van de « papieren » tabellen.

Het is op dat ogenblik dat de tweede manier van raadpleging tussenkomt, wat de belangrijkste bijdrage vormt van « Quetelet.net ». Eens de statistiek die men wil raadplegen geselecteerd is, kan de gebruiker op twee manieren toegang ertoe krijgen. De eerste manier is geschikt voor minder ervaren gebruikers die beter een eenvoudige en ondersteunde zoekactie uitvoeren. Als we het voorbeeld nemen van de criminaliteitsstatistieken, dan vraagt het systeem de gebruiker eerst om de periode(s) te definiëren waarmee hij wil werken. Eens deze gedefinieerd is (zijn), dan moet hij de inbeuk(en) kiezen die hij wil

bestuderen. Het is pas in de derde fase dat hij de waardes kan kiezen van andere dimensies (Cf. figuur 6).

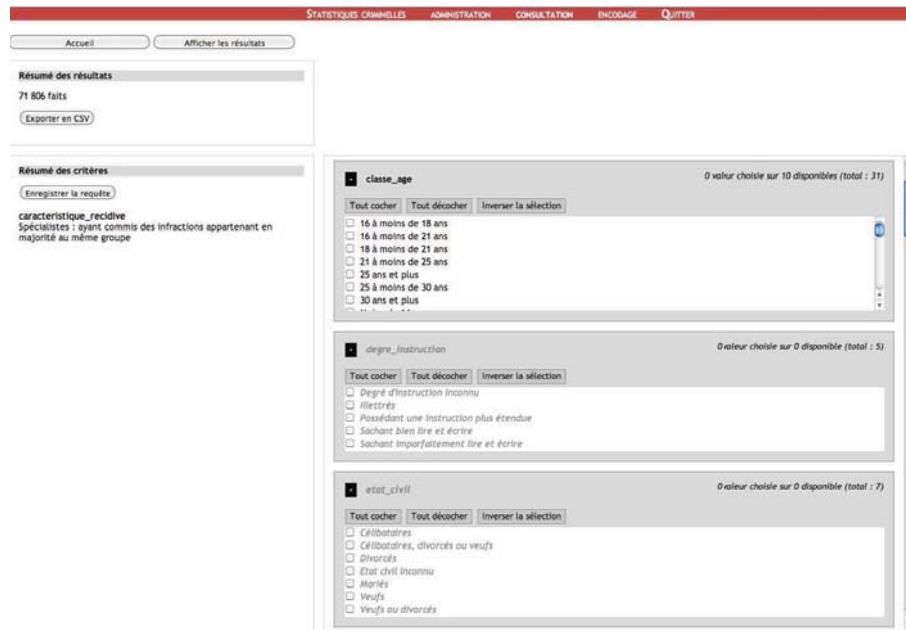
Figuur 6: Voorbeeld van een eenvoudige zoekopdracht.

Om te garanderen dat de gebruiker een antwoord krijgt op elk van zijn vragen, worden de dimensies en de waardes van de dimensies die beschikbaar zijn in elke fase, geconditioneerd door de keuzes die in voorgaande fases gemaakt werden. Het is steeds mogelijk om een overzicht te krijgen van de geselecteerde criteria aan de linkerhelft van het scherm, en doorheen alle criteria te navigeren in de rechterhelft (Cf. figuur 6 en 7). De toepassing berekent ook bij elke keuze het resterende aantal statistische feiten en geeft deze weer in de « samenvatting van de resultaten ».

Het tweede niveau is dan weer bedoeld voor doorwinterde gebruikers en maakt geavanceerde zoekopdrachten mogelijk, waarin alle dimensies en de waarden van dimensies gelijktijdig worden weergegeven in uitklapmenu's (Cf. figuur 7). In functie van de keuze die gemaakt wordt, worden de dimensies en de waarden die in geen enkele mogelijk kruising voorkomen in het grijs aangeduid. Als we bijvoorbeeld willen focussen op recidivisten, dan kunnen we het opleidingsniveau of de burgerlijke staat van de veroordeelden niet meer raadplegen. Als we er niettemin voor kiezen om een waarde te selecteren binnen één van deze twee dimensies, dan krijgen we een foutmelding die preci-

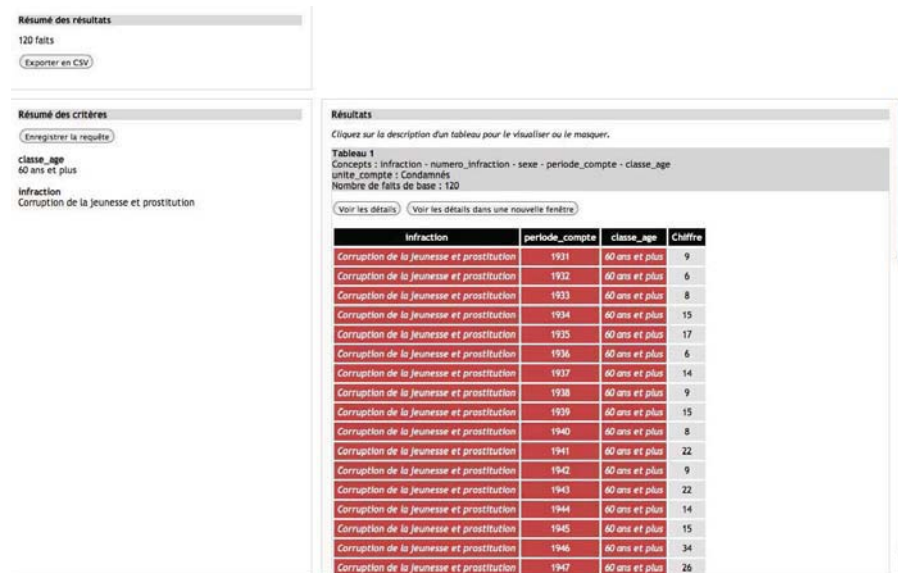
seert dat geen enkel cijfer overeenstemt met de geselecteerde waardes en dat we een andere keuze moeten maken.

Figuur 7: Voorbeeld van een geavanceerde zoekopdracht.



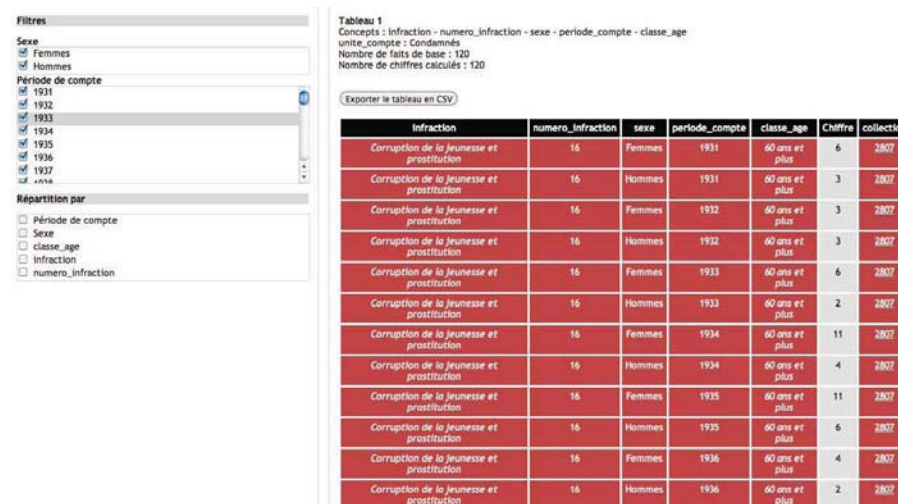
Eens de opzoeking is uitgevoerd, vermeldt de zoekmotor de resultaten in twee fases. De gebruiker ziet eerst een samenvatting van de verschillende combinaties van dimensies die beantwoorden aan de geselecteerde criteria. Het is inderdaad zo dat vaak op basis van een consequent statistisch corpus via verschillende wegen tot een zoekresultaat kan gekomen worden. Als we bijvoorbeeld de personen bekijken die veroordeeld werden voor openbare dronkenschap, dan bekomen we een resultaat door hetzij mannen en vrouwen, hetzij alle beroepen of alle leeftijdsklassen op te tellen. Om te vermijden dat cijfers gekruist worden die niet dezelfde realiteit dekken, biedt het systeem de gebruiker al deze combinaties aan. Door te klikken op de omschrijving van de gewenste combinatie kan hij een beknopte versie van het resultaat afficherer (Cf. figuur 8).

Figuur 8: Voorbeeld van een beknopte weergave van een zoekopdracht



In een tweede fase kan hij meer detail vragen (al dan niet in een nieuw venster van de browser) over elk resultaat (Cf. figuur 9).

Figuur 9: Voorbeeld van de gedetailleerde weergave van een zoekopdracht.



Aan de hand van deze details kan de gebruiker berekeningen maken en/of resultaten filteren. Door de filters te gebruiken, kan slechts een deel van de resultaten weergegeven worden, namelijk als de gebruiker alle waarden afvinkt die hem niet interesseren zodat de tabel aan zijn behoeftes wordt aangepast. Zo kunnen we in het voorbeeld dat in figuur 9 wordt weergegeven, beslissen om slechts die resultaten weer te geven inzake de mannen en vrouwen van 60 jaar en ouder, die veroordeeld werden voor bederf van de jeugd en prostitutie tussen 1940 en 1944 (Cf. figuur 10).

Figuur 10: Voorbeeld van gefilterde resultaten.

Filtres

Sexe
 Femmes
 Hommes

Période de compte
 1931
 1932
 1933
 1934
 1935
 1936
 1937
 1940-1944

Répartition par
 Période de compte
 Sexe
 classe_age
 infraction
 numero_infraction

Tableau 1
 Concepts : infraction - numero_infraction - sexe - periode_compte - classe_age
 unite_compte : Condamnés
 Nombre de faits de base : 120
 Nombre de chiffres calculés : 8

Exporter le tableau en CSV

infraction	numero_infraction	sexe	periode_compte	classe_age	Chiffre	collection
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Femmes	1941	60 ans et plus	10	2848
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Hommes	1941	60 ans et plus	12	2848
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Femmes	1942	60 ans et plus	5	2847
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Hommes	1942	60 ans et plus	4	2847
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Femmes	1943	60 ans et plus	12	2846
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Hommes	1943	60 ans et plus	10	2846
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Femmes	1944	60 ans et plus	13	2845
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Hommes	1944	60 ans et plus	1	2845

We kunnen er ook voor kiezen om de resultaten per datum op te tellen en per jaar de som te bekomen per geslacht van de personen die veroordeeld werden voor bederf van de jeugd en prostitutie (Cf. figuur 11).

Figuur 11: Voorbeeld van berekeningen die gemaakt werden op basis van de primaire resultaten van de zoekopdracht.

Filtres

Sexe
 Femmes
 Hommes

Période de compte
 1931
 1932
 1933
 1934
 1935
 1936
 1937
 1940-1944

Répartition par
 Période de compte
 Sexe
 classe_age
 infraction

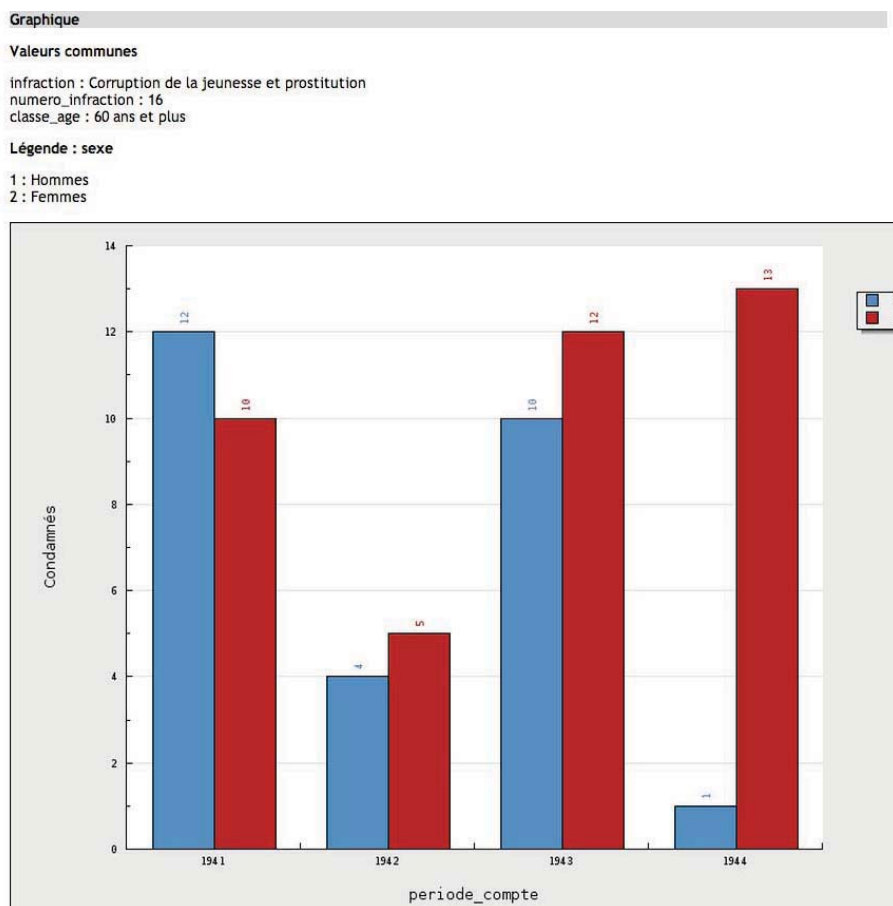
Tableau 1
 Concepts : infraction - numero_infraction - sexe - periode_compte - classe_age
 unite_compte : Condamnés
 Nombre de faits de base : 120
 Nombre de chiffres calculés : 4

Exporter le tableau en CSV

infraction	numero_infraction	sexe	periode_compte	classe_age	Chiffre
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Femmes Hommes	1941	60 ans et plus	22
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Femmes Hommes	1942	60 ans et plus	9
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Femmes Hommes	1943	60 ans et plus	22
Corruption de la jeunesse et prostitution	16	Femmes Hommes	1944	60 ans et plus	14

« Quetelet.net » is vanzelfsprekend geen instrument voor statistische verwerking. Het biedt echter wel de mogelijkheid om de resultaten van deze zoekopdracht te exporteren naar csv-formaat, zodat op de gegevens kan gewerkt worden in een spreadsheet of een ander statistisch dataverwerkingsprogramma, of vrij eenvoudige grafieken gegenereerd kunnen worden die in één oogopslag de evolutie van de gekozen criteria visualiseren doorheen de tijd. Om terug te komen op het voorbeeld inzake mannen en vrouwen van 60 jaar en ouder die veroordeeld werden voor bederf van de jeugd en prostitutie tussen 1940 en 1944: we kunnen de verdeling naar geslacht zien van het aantal veroordeelden (in het ordinaat) voor deze inbreuk voor deze specifieke periode (in de abscis) (Cf. figuur 12).

Figuur 12: Voorbeeld van de grafiek die via « Quetelet.net » gegenereerd werd op basis van de resultaten van een zoekopdracht.



4.4. *Een terugkeer naar de bron*

Een functionaliteit die absoluut onmisbaar is in een dergelijke applicatie, is dat de persoon die de statistieken bekijkt elk gegeven in zijn originele context moet kunnen bekijken. Hiertoe wordt elk cijfer geassocieerd met de digitale fotografie van de tabel waaruit het afkomstig is, die de gebruiker kan raadplegen door een eenvoudige hypertext link aan te klikken. Hierdoor kan een eventuele codeerfout uitgesloten worden. Maar bovendien kan uit de originele tabel informatie afgeleid worden over een cijfer dat op het eerste zich vreemd lijkt.

Als we bijvoorbeeld het aantal zaken bekijken dat naar het Parket werd doorgestuurd door de Rijkswacht tussen 1900 en 1919, dan is het verbazend om vast te stellen dat het cijfer (2909) van 1915 heel wat lager is dan de cijfers voor de voorgaande jaren (bijvoorbeeld in 1914, 36797 zaken) en na de oorlog (bijvoorbeeld in 1919, 95447 zaken). Uit de visualisering van de tabel voor 1915 blijkt duidelijk dat in die tijd de Rijkswacht alleen actief was in de arrondissementen Veurne en Ieper. Het is inderdaad zo dat tijdens de Eerste Wereldoorlog de Rijkswacht zich als militair korps samen met het leger had teruggetrokken en zich dus achter de IJzer bevond, alleen deze twee arrondissementen. Als we niet de originele tabel konden raadplegen, dan zou de gebruiker het risico lopen om deze historische duiding te mislopen (Cf. figuur 14).

Figuur 13: Voorbeeld dat de resultaten van de zoekopdracht illustreert.

I. — Etat des travaux des parquets.

ARRONDISSEMENTS.	Nombre des plaintes, dénonciations et procès-verbaux									Nombre total des plaintes, dénonciations et procès-verbaux entrés au parquet.
	reçu directem. par		TRANSMIS AU MINISTÈRE PUBLIC PAR							
	le ministère public.	les juges d'instruction.	la gendarmerie.	les juges de paix.	les bourg-mes-tres.	les commissaires de police.	les gardes champêtres.	les gardes forestiers.	de toute autre manière.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Bruxelles	4,055	20	—	230	1,336	27,841	1,002	—	964	35,474
Louvain	176	51	—	21	920	1,612	481	146	1,079	4,495
Nivelles	50	—	—	9	367	829	952	311	214	2,752
Anvers	1,044	—	10	3	1,803	10,810	—	243	441	14,354
Malines	192	—	—	1	88	1,443	579	2	240	2,515
Turnhout	109	2	—	8	52	512	644	153	131	1,611
Mons	—	—	—	31	481	4,033	1,632	1,024	1,492	8,603
Charleroi	5,549	—	—	—	1,104	6,366	3,213	114	225	16,961
Tournai	786	5	—	339	182	395	668	40	54	2,379
Gand	616	—	—	62	2,005	3,907	25	19	644	7,308
Audenarde	186	1	0	83	387	707	691	29	125	2,218
Termonde	55	3	—	13	1,328	2,548	38	88	325	4,398
Bruges	34	7	—	1	531	2,004	1	47	110	2,735
Courtrai	23	—	—	8	1,615	2,466	59	—	333	4,498
Furnes	2	—	1,760	—	20	151	—	25	119	2,077
Ypres	—	—	1,133	—	—	29	0	1	15	1,184
Liège	3,126	—	—	8	244	7,687	2,758	494	234	14,551
Huy	732	3	—	16	245	180	1,239	64	140	2,025
Verviers	1,240	—	—	—	730	1,095	107	60	158	3,390
Tongres	302	—	—	18	161	159	402	32	125	1,199
Hasselt	384	1	—	47	283	307	212	41	132	1,407
Arlon	9	—	—	3	144	194	78	99	323	850
Marche	3	—	—	9	77	52	140	65	344	696
Neufchâteau	162	2	—	14	28	167	74	113	185	735
Namur	220	—	—	63	1,176	1,500	1,122	115	1	4,197
Dinant	978	—	—	43	197	164	422	280	133	2,220
Totaux	20,053	95	2,909	1,056	15,923	77,074	16,548	3,614	8,196	145,468

Bron: MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Statistique judiciaire de la Belgique. Statistique pénale:1915*, Brussel, 1920, 9.

4.5. *De kritische commentaren*

De toevoeging van kritische commentaren bij de raadpleging van cijfergegevens is wat de echte sterkte uitmaakt van de statistische toepassing. Deze kritische commentaren worden automatisch geproduceerd op basis van de evoluties van dimensies en waarden van dimensies gelinkt aan de diachronische aard van de statistieken, en zijn erop gericht de bezoeker te helpen bij de exploitatie van de informatie die hij te zien krijgt.

Als de gebruiker zich interesseert in het aantal zaken dat behandeld werd op het niveau van het Hof van beroep van Brussel tussen 1900 en 1977, dan krijgt deze naast de gevraagde cijfers twee commentaren te zien (Cf. figuur 15). De eerste is een statistische commentaar, die voorafgaandelijk gecodeerd werd in de databank, en aangeeft dat de procedure om statistieken te creëren doorheen de tijd geëvolueerd is (in 1931, 1941 en 1943). Dit type van commentaar trekt de aandacht van de gebruiker op het feit dat hij voorzichtig moet zijn bij de interpretatie van cijfers.

Figuur 14: *Voorbeelden van kritische statische en dynamische commentaren gegenereerd door de databank.*

1951-01-01	1951-12-31	Bruxelles	9463	16
1962-01-01	1962-12-31	Bruxelles	9742	16
1977-01-01	1977-12-31	Bruxelles	6208	19

COMMENTAIRES

La procédure de création des statistiques a été modifiée en 1931, en 1941 et en 1943.
[En savoir plus...](#)

COMMENTAIRES SUR LA DIMENSION LIEU

Il existe peut-être une différence de sémantique entre l'intitulé **Bruxelles** de 1962 et celui de 1977.
 En 1962, les **ressort de cour d'appels** existants sont : bruxelles; gand; liège; total.
 En 1977, les **ressort de cour d'appels** existants sont : anvers; bruxelles; gand; liège; mons; total.

Exportation : [CSV](#)

De tweede commentaar wijst op het risico op een semantische verschuiving van het begrip ressort van het hof van beroep van Brussel in 1962 en in 1977, gezien België in 1962 drie ressorten van hoven van beroep kende (Brussel, Gent en Luik) ten opzichte van vijf (dezelfde plus Antwerpen en Bergen) in 1977. Deze informatie is van groot belang, gezien ze wijst op de hervorming van 1970 waarbij het hof van beroep van Brussel een groot deel van zijn territorium ontnomen werd, ten voordele van de twee nieuwe hoven. Het is belangrijk om op te merken dat - in tegenstelling tot de eerste commentaar - deze nooit gecodeerd werd in de databank. Het is dankzij de analyse van de

nomenclaturen van de verschillende jaren dat het systeem deze heeft kunnen genereren op het moment dat de zoekopdracht werd uitgevoerd.

Een derde type betreft commentaren inzake een bepaald cijfer, om de reikwijdte ervan toe te lichten, bijvoorbeeld om te signaleren dat het aantal veroordeelden in België in 1927 geen rekening houdt met een arrondissement waarvan de archieven vernield werden door een brand. Het is ook op dat vlak dat informatie kan teruggevonden worden die andere gebruikers toevoegden.

5. Perspectieven

Momenteel is de kloof nog immens groot tussen administratieve statistieken, wetenschappelijke statistieken en gemediatiseerde statistieken. De ambitie van het instrument ter verspreiding van statistieken dat ontwikkeld werd in het kader van de projecten Quetelet.net en INSTAP bestaat erin een systeem van experts te vormen waarin kennis kan opgebouwd worden en in dialoog kan getreden worden, op basis van gegevens en contextuele informatie die zonder ophouden dient aangevuld te worden.

Om dit doel te bereiken, moet een instrument als « Quetelet.net » een institutionele basis hebben en door een publieke instelling beheerd worden die deze dient te voeden naarmate er nieuwe statistische publicaties verschijnen. Technisch gezien werd de toepassing zo ontworpen dat ze geïntegreerd kan worden in eender welk CMS. Er werden trouwens twee testen uitgevoerd om de haalbaarheid ervan in te schatten: de databank werd een eerste keer geïntegreerd op een site die in TYPO3 ontwikkeld werd, tijdens het colloquium « *De productie en het verspreiden van strafrechtelijke statistieken in beweging* » in mei 2009, en een tweede keer in 2012 op het portaal « Just-his » dat hierop in Joomla ontwikkeld werd (referentie van de site just-his) ». Een andere doelstelling van het project bestaat erin de gebruiker te betrekken bij de aanvulling van de databank, door hem de kans te geven commentaar te leveren bij bepaalde resultaten. Na een analyse en validering door specialisten op het vlak van de behandelde vraag, kunnen dergelijke commentaren geïntegreerd worden in de databank als statische commentaren, en maken ze integraal deel uit van de informatie die geïnteresseerde gebruikers te zien krijgen. Om de pertinentie en kwaliteit van de commentaren/informatie te garanderen, moet de instelling die de databank onderbrengt dus ook een modererende rol spelen. In het huidige institutionele landschap van het federale België, lijkt de enige mogelijk optie dat het NICC het voortouw neemt.

VAN POLITIE- EN JUSTITIEDATABASES NAAR EEN DADER GEORIËNTEERDE DATAWAREHOUSE

SUNIL CHOENNI

*Hoofd afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBa),
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC),
Ministerie van Justitie*

RONALD MEIJER

*Onderzoeker afdeling Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBa),
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC),
Ministerie van Justitie*

1. Inleiding

Politie en justitie tellen diverse organisaties, die elk betrekkelijk autonoom en zelfstandig opereren. Deze organisaties ontwikkelden ieder hun eigen operationele systemen. Zo bouwde de politie onder meer haar regionale Herkenningssysteem (HKS) en ontwikkelde het Openbaar Ministerie het Communicatiesysteem Openbaar Ministerie - Parket Administratie Systeem (COMPAS). De justitiële documentatie wordt geregistreerd in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) en de Dienst Justitiële Inrichtingen voert haar gegevens in het systeem Ten UitvoerLegging Penitentiaire Inrichtingen (TULP) in.

Naast de operationele systemen zijn er tegelijkertijd daarvan afgeleide databases gebouwd, waarin de gegevens uit de operationele systemen geschikt werden gemaakt voor analyse en rapportage ten behoeve van managementinformatie voor de organisatie. Van het regionale HKS werd een landelijk HKS afgeleid, waarin de gegevens uit alle regionale versies van HKS zijn samengevoegd. Het OM ontwikkelde naast het operationele systeem COMPAS ook een landelijke variant Openbaar Ministerie Data (OMDATA), waarin de gegevens uit alle arrondissementen worden samengevoegd. De Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) is een selectie van gegevens uit het JDS.

Aangezien de drie bronnen – HKS, OMDATA, OBJD – elk op zich ontwikkeld zijn door een andere organisatie voor verschillende doelgroepen met ieder een eigen informatiebehoefte, zal het niet verbazen dat deze bronnen enerzijds op veel fronten verschillend van elkaar zijn. Anderzijds komt dezelfde informatie in meerdere bronnen voor. Eén van de consequenties hiervan is, dat als een vraag met meer dan één van deze bronnen beantwoord kan worden, het ant-

woord zelden hetzelfde is. Zo kan een strafbaar feit op een proces-verbaal met andere artikelen uit het wetboek van strafrecht omschreven zijn (bijvoorbeeld wetboek van strafrecht Sr. 311 diefstal door middel van braak) dan in de strafzaak die daaruit voortvloeit (in dit voorbeeld Sr. 310/311: eenvoudige diefstal / diefstal door middel van braak; Sr. 310 is toegevoegd voor het geval Sr. 311 niet te bewijzen is). En dit strafbare feit kan op het moment van inschrijving van de strafzaak op een parket anders omschreven zijn dan op het moment dat een Officier van Justitie een beslissing neemt tot bijvoorbeeld dagvaarding (bijvoorbeeld Sr. 310/311/312: 312 wordt toegevoegd, omdat uit het proces-verbaal ook kan worden afgeleid dat de verdachte tijdens de inbraak de bewoners heeft bedreigd). Afhankelijk van de bron die men gebruikt kan het antwoord verschillend zijn. Bovendien kunnen de antwoorden inconsistent zijn door variaties van de gehanteerde definities in de verschillende systemen, hetgeen de validiteit en de betrouwbaarheid van de data niet ten goede komt. Dientengevolge kan de informatievoorziening als verre van optimaal worden beschouwd.

Naarmate er vanaf het einde van de jaren negentig meer belangstelling kwam voor de strafrechtsketen als geheel en de verhouding van de verschillende ketenpartners tot elkaar, groeide de behoefte aan samenhangende informatie over de gehele keten. De gegevens van de verschillende ketenpartners kunnen met elkaar worden vergeleken, bijvoorbeeld om enig inzicht te krijgen in hoe bepaalde groepen van verdachten of strafzaken zich door de keten bewegen.

Inconsistenties in de data werden dan ook als zeer onwenselijk ervaren voor een effectieve en efficiënte ontwikkeling van beleid. Net als andere organisaties, heeft het WODC dan ook een eerste stap gezet in de integratie van informatiesystemen. Het gaat hierbij om een drietal informatiesystemen uit de strafrechtsketen, namelijk HKS, OMDATA en OBJD. Deze informatiesystemen zijn ondergebracht in een *dader georiënteerde* datawarehouse met als doel het optimaliseren van de informatievoorziening.

Door de data in een datawarehouse te integreren kunnen de problemen rondom inconsistenties, betrouwbaarheid en validiteit worden aangepakt. Een datawarehouse zorgt voor een uniforme kijk op data, integreert het beheer en verzorgt een optimale toegankelijkheid. Bij het opzetten van het Dader Georiënteerde Datawarehouse zijn zowel deskundigheid op het gebied van justitie als informatica noodzakelijk. Het relateren van gegevens uit de verschillende systemen, in het vervolg koppelen genoemd, is een arbeidsintensief karwei, omdat de informatie uit een systeem geen verwijzingen bevat ('foreign keys') naar de zogenoemde primaire sleutels van de andere systemen. Een primaire sleutel is een (niet-lege) verzameling van kenmerken (ook wel aan te duiden als attributen) die een record uniek identificeert in een systeem. Een voorbeeld is het Burger Service Nummer (BSN) dat een persoon uniek identifi-

ceert. Van de verwijzingen (foreign keys) die er wel zijn tussen sommige systemen mag niet altijd gebruik worden gemaakt, omdat deze privacygevoelig zijn. Het is op dit moment dan ook nog niet goed mogelijk om informatie van de verschillende ketenpartners op individueel niveau aan elkaar te koppelen.

In onze aanpak voor het Dader Georiënteerde Datawarehouse hebben we de verschillende systemen gerelateerd aan de hand van de verzameling van gemeenschappelijke attributen tussen twee systemen. Voor de integratie van de data uit de verschillende systemen is intensief gebruik gemaakt van de uitgebreide domeinkennis – die in de loop der jaren is opgebouwd – op het WODC. Verschillende systemen bevatten verschillende attributen, maar ook deels dezelfde attributen. Zo kan het attribuut woonplaats van een dader zowel relevant zijn voor een eenheid van de politie die zich bezighoudt met het oppakken van een verdachte, als voor een parket van het Openbare Ministerie die zich bezig houdt met (de correspondentie tengevolge van) een zaak van de verdachte. In dit geval zal het attribuut woonplaats in zowel HKS als OMDATA voorkomen. Voorts is gebleken dat er vaak attributen in systemen te vinden zijn die weliswaar niet hetzelfde zijn, maar een sterke correlatie vertonen. Uit de inhoud van HKS en OMDATA blijkt bijvoorbeeld dat bij de attributen pleegdatum en datum proces-verbaal in één record vrijwel altijd dezelfde datum is ingevuld. In de praktijk wordt namelijk bijna altijd op dezelfde dag dat een delict heeft plaatsgevonden, aangifte gedaan bij de politie. Om de bestanden aan elkaar te koppelen hebben we ook gebruik gemaakt van attributen die sterk gecorreleerd zijn en rekenen we deze attributen ook tot de verzameling van gemeenschappelijke attributen.

Als we twee records uit twee verschillende systemen nemen dan maken we gebruik van de volgende algemene regel om vast te stellen of deze records betrekking hebben op eenzelfde object uit de werkelijkheid of op twee verschillende objecten: naarmate het aantal gemeenschappelijke attributen die dezelfde waarden hebben voor twee records uit twee verschillende systemen groter is, is de kans groter dat de records betrekking hebben op eenzelfde object in de werkelijkheid. De kans dat we het over dezelfde persoon hebben is bijvoorbeeld aanzienlijk voor de volgende twee records: 1) een record uit HKS die betrekking heeft op een persoon woonachtig in Brussel tegen wie een proces-verbaal is opgemaakt is op 6 mei 2009; en 2) een record uit OMDATA over een persoon woonachtig in Brussel die een delict heeft gepleegd op 6 mei 2009. Maar die kans zou veel kleiner zijn als zou blijken uit HKS dat de datum van het proces-verbaal niet juist is geregistreerd en derhalve onbekend is.

In Sectie 3 gaan we uitgebreid in op de koppeling en de integratie van data. Ook bespreken we hoe ons datawarehouse er uitziet en gaan we kort in op een toepassing ervan op het terrein van drugscriminaliteit. Vervolgens eindigen we dit artikel door een aantal conclusies op te sommen in Sectie 4. Echter, we

beginnen in de direct hierna volgende sectie 2 eerst met een korte weergave van het Nederlandse strafrechtssysteem en een beschrijving van de politie- en justitiedatabases die een rol spelen in ons datawarehouse.

2. Politie- en Justitiedatabases

2.1. *Het Nederlandse Strafrechtssysteem*¹

Het Nederlandse strafrechtssysteem kan worden beschouwd als een keten van elkaar opeenvolgende schakels, die bestaan uit de fasen van opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van opgelegde straffen en maatregelen. Er zijn twee soorten strafbare feiten: misdrijven en overtredingen. Misdrijven zijn ernstige feiten. Overtredingen zijn relatief lichte feiten.

De fase van de opsporing neemt een aanvang met een opsporingsonderzoek op het moment dat de politie of een andere opsporingsambtenaar kennis neemt van een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit ofwel delict. Het horen of aanhouden van een verdachte leidt niet vanzelfsprekend in alle gevallen tot verdere vervolging. De politie kan besluiten om zaken zelf af te doen, door een sepot, transactie of verwijzing naar een zogenoemd Halt-bureau voor een Halt-afdoening of Stop-reactie. Tenslotte kan de politie een jeugdige pleger ernstig vermanend toespreken, waarna hij of zij weer vrijuit gaat. Deze handelwijze staat in de praktijk bekend als een 'politiesept'. Er wordt dan geen proces-verbaal opgemaakt en er komt geen vervolging. De politie kan de zaak ook afdoen met een politietransactie. De vervolging blijft dan achterwege nadat aan een gestelde voorwaarde is voldaan (meestal de betaling van een geldsom). De politie kan een jeugdige dader verwijzen naar een Halt-bureau. Een Halt-afdoening wordt niet voorafgegaan door een uitspraak van de (kinder-) rechter. De betrokken jeugdigen kunnen op deze manier een strafblad voorkomen. Jeugdigen jonger dan twaalf jaar kunnen niet worden vervolgd en gestraft. Voor deze groep is er de 'Stop-reactie' een pedagogische handreiking voor 12-minners die een Halt-waardig delict hebben begaan.

Na de opsporing komt de fase van de vervolging. Op grond van de resultaten van het opsporingsonderzoek besluit de officier van justitie of een verdachte al dan niet wordt vervolgd. Het Openbaar Ministerie heeft een recht tot vervolgen, niet de plicht daartoe. De officier van justitie kan op verschillende manieren een strafzaak zelf afhandelen: door seponeren van de strafzaak of door het aanbieden van een transactie (schikking) aan de verdachte. Sinds februari 2008

¹ Deze paragraaf 2.1 is een sterk ingekorte bewerking van S.N. KALIDIEN, A. TH. J. EGGEN, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2008, 2009*, WODC - CBS publicatie, Den Haag, hoofdstuk 2.

heeft het OM de mogelijkheid om met een strafbeschikking in enkele (lichtere) strafzaken straffen op te leggen buiten de rechter om, middels een 'OM-Boete'. Het Openbaar Ministerie (OM) bepaalt als enige instantie in Nederland wie voor de rechter moet verschijnen, en in verband met welk strafbaar feit.

De fase van de berechting begint als het opsporingsonderzoek is afgerond en het Openbaar Ministerie heeft besloten de verdachte verder te vervolgen (te dagvaarden). Er vindt dan een onderzoek ter terechtzitting plaats en de zaak is bij de rechter. Vanaf dat moment heeft de verdachte recht op een uitspraak van een rechter. De rechtspraak bestaat uit diverse instanties en vrijwel alle zaken beginnen bij een rechtbank.

Indien de rechter een verdachte schuldig verklaart kan een straf worden opgelegd. Het Nederlandse strafrecht kent als sancties hoofdstraffen, bijkomende straffen en maatregelen. De hoofdstraffen zijn primair gericht op vergelding of afschrikking, de maatregelen op bescherming van de belangen van de maatschappij of van de dader. De hoofdstraffen zijn de vrijheidstraf, de geldboete en de taakstraf. Er zijn twee soorten taakstraffen: de werkstraf en de leerstraf. Bijkomende straffen zijn onder meer de ontzetting uit bepaalde rechten, de verbeurdverklaring en de ontzegging van de bevoegdheid om een motorrijtuig te besturen. Naast de hoofdstraffen kan de rechter een maatregel opleggen, bijvoorbeeld een PIJ-maatregel (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen), ISD-maatregel (Inrichting voor Stelselmatige Daders), TBS (Ter Beschikkingstelling), onttrekking aan het verkeer van bepaalde goederen, zoals verdovende middelen of wapens, en de schadevergoedingsmaatregel.

De fase van de tenuitvoerlegging start met het onherroepelijk (definitief) worden van een vonnis/arrest: het vonnis/arrest wordt dan ten uitvoer gelegd. Het OM draagt de feitelijke tenuitvoerlegging van sancties op aan verschillende justitiële en particuliere instellingen. Deze instanties onderscheiden zich van elkaar naar aard van de te executeren sanctie en vaak ook naar leeftijd van de veroordeelde (minder- of meerderjarig). De tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen wordt steeds overgedragen aan het ministerie van Justitie/Dienst Justitiële Inrichtingen(DJI). De tenuitvoerlegging van taakstraffen is voor meerderjarigen aan de reclassering en voor minderjarigen aan de Raad voor de kindbescherming (RvdK) opgedragen. Met de inning van geldboetes is het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) belast.

In de strafrechtketen zijn naast bovengenoemde organisaties ook andere personen en instanties, zoals onder meer de raden voor rechtsbijstand, deskundigen, de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming, gedurende de opeenvolgende fasen in het stafproces betrokken. Om de primaire processen te ondersteunen maken de instanties gebruik van meerdere operationele databases. In de volgende sectie lichten wij drie van de databases toe, die onderdeel vormen van het datawarehouse.

2.2. *Databases*

Uit het voorgaande moge blijken dat het strafrechtssysteem een complex systeem is waarbij vele min of meer zelfstandige organisaties zijn betrokken. De wet legt aan elke organisatie regels en regelgeving op ten aanzien van hun data en informatiebeleid. Elke organisatie uit de strafrechtsketen kent zijn eigen database systemen. Deze database systemen zijn niet direct met elkaar verbonden². In het volgende concentreren wij ons op met name de drie systemen die ons Dader Georiënteerde Datawarehouse zijn opgenomen, te weten het HKS, OMDATA en OBJD.

2.2.1. **HKS**

In het HKS worden gegevens geregistreerd van alle wegens een misdrijf door de politie aangehouden natuurlijke personen tegen wie een proces-verbaal is opgemaakt. Het bestand bevat gegevens over verdachten tegen wie een proces-verbaal is opgemaakt vanaf 1996. Een verdachte wordt geregistreerd in het HKS onder een uniek persoonsnummer: het metanummer. Het bestand bevat onder meer de persoonskenmerken geboortedatum, geboorteplaats en –land en geslacht. Daarnaast bevat het delictplegingskenmerken, zoals de leeftijd van de persoon bij het eerste delict en het aantal processen-verbaal dat tegen de persoon is opgemaakt in zijn / haar totale criminele voorgeschiedenis.

De processen-verbaal die tegen de personen zijn opgemaakt worden ook wel antecedenten genoemd. Deze worden geregistreerd onder een antecedentnummer; attributen zijn de datum van registratie van het antecedent, het pleegjaar en de politieregio waar het antecedent geregistreerd is. Een antecedent kan meerdere delicten bevatten. De delicten krijgen ieder een delictnummer binnen een antecedent. Per delict worden de volgende attributen opgeslagen: de overtreden wetsartikelen, het aantal overtreden wetsartikelen per delict, een indicatie of het om een poging tot het delict gaat, een indicatie van de zwaarte van het delict en een rubricering voor het delict.

Uit het HKS-bestand kunnen vragen beantwoord worden over aantallen verdachten, aantallen verdachten per (peil)jaar, aantallen verdachten naar persoons- en delictkenmerken of naar categorisering zoals die van veelpleger. Ook kunnen vragen beantwoord worden over aantallen antecedenten, per (peil)jaar, naar kenmerken van de verdachten of naar delictsoorten.

² S. KALIDIEN, S. CHOENNI, R. MEIJER, "Towards a Tool for Monitoring Crime and Law Enforcement", in *Proceedings of the 3th European Conference on Information Management and Evaluation*, Academic Publishing Limited, 2009.

2.2.2. OMDATA

OMDATA bevat gegevens over de vervolging en berechting in alle door het Openbaar Ministerie in behandeling genomen strafzaken. Van rechtbankzaken (misdrijven) bevat OMDATA alleen gegevens over de eerste aanleg. Van kantonzaken (overtredingen) bevat OMDATA gegevens over de eerste aanleg en, tot 2002, het hoger beroep. Iedere zaak heeft een uniek zaaknummer, dat een samenvoeging is van de arrondissementscode, het jaar van inschrijving bij het parket en het parketnummer. Per zaak zijn de volgende attributen opgenomen: enkele gegevens over de dader, zoals geboortedatum, geboorteland, geslacht en woonplaats. Verder zijn er de beslissing van het OM, gegevens over sepots en transacties, gegevens over het eindvonnis met de uitspraak van de rechter en de opgelegde straffen en maatregelen.

Een zaak kan meerdere feiten bevatten. Binnen een zaak zijn de feiten genummerd. Van de feiten zijn onder andere de volgende attributen bekend: de overtreden wetten en wetsartikelen, pleegdatum, pleegplaats, afdoening OM, soort sepot, aard en omvang van de transactie, enkele gegevens uit het voortraject bij de politie en enkele attributen specifiek voor verkeersdelicten, zoals het alcoholgehalte in de adem.

Als de zaak naar de rechter is gegaan, is deze op zitting geweest. Per zaak kunnen er meer zittingen zijn. Een zitting heeft een zittingnummer. Per zitting worden een aantal operationele gegevens genoteerd, zoals datums van afdoening, melding voor executie, onherroepelijk worden van het vonnis. Er zijn gegevens over het aanwenden van rechtsmiddelen voor hoger beroep en gegevens over het eindvonnis met de uitspraak van de rechter en de opgelegde straffen en maatregelen.

2.2.3. OBJD

De OBJD bevat de gegevens over de afdoeningen van de strafzaken als de zaak onherroepelijk is afgedaan. OBJD bevat gegevens over personen, strafzaken met bijbehorende beslissingen en eventuele kennisgevingen. De volgende persoonsattributen zijn opgenomen: een uniek versleuteld Justitiëel Documentatie Systeem- ofwel JDS-nummer, het versleutelde registratienummer uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA-nummer), geboortemaand en -jaar, geboorteland, nationaliteit en geslacht. Van rechtspersonen worden het versleutelde registratienummer bij de Kamer van Koophandel, plaats en land van vestiging en plaats en land van vestiging van de Kamer van Koophandel opgenomen.

Een persoon kan meerdere strafzaken hebben. Alle strafzaken hebben een uniek versleuteld zaakidentificatienummer (zaak-id) en parketnummer. Per zaak zijn onder meer de volgende attributen opgenomen: het jaar van inschrij-

ving bij het parket, arrondissement, soort zaak, maand en jaar afdoening, aanleverende instantie, afdoening OM, indicaties of de zaak is afgedaan, of de afdoening door OM of ZM werd verricht, of het een rechtbank- of kantonzaak is, of jeugdstrafrecht is toegepast, en een aantal kenmerken van het zwaarste feit in de zaak.

Een zaak kan meerdere feiten bevatten. Ieder feit heeft een uniek feitidentificatienummer (feit-id) en een feitnummer. Van de feiten zijn de volgende attributen opgenomen: de overtreden wetten en wetsartikelen, pleegmaand en -jaar, leeftijd ten tijde van het plegen van het delict, en, voor zover van toepassing, afdoening OM, soort sepot en sepotgronden, aard en omvang van de transactie. Als de zaak is afgedaan door een rechterlijke instantie dan is er een beslissing van de rechter. Een beslissing in een zaak kan bestaan uit meerdere onderdelen. Deze strafonderdelen zijn per zaak genummerd. De attributen zijn de strafsoort, of de straf onvoorwaardelijk of voorwaardelijk is opgelegd, de strafmaat, de duur van de proeftijd en een indicatie of er sprake is van een bijzondere voorwaarde en zo ja welk soort. Tot slot kunnen er kennisgevingen van gebeurtenissen na het vonnis zijn (bijv. als een voorwaardelijke straf later ten uitvoer wordt gelegd, als er gratie wordt verleend of een proeftijd is verstreken). De OBJD bevat het soort kennisgeving en de omschrijving van de kennisgeving met het volgnummer van de beslissing, waar de kennisgeving betrekking op heeft.

3. Een Dader Georiënteerde Datawarehouse

De grote belangstelling voor datawarehouses halverwege de jaren negentig is hoofdzakelijk ontstaan vanwege de volgende twee redenen. Ten eerste worden er binnen een organisatie veel gegevens verzameld, maar vaak ontbreekt het aan overzicht van alle gegevens die beschikbaar zijn. Om bepaalde vragen van het management te beantwoorden moet er steeds een zoektocht naar gegevens plaatsvinden. Ten tweede kunnen er verschillende antwoorden op eenzelfde vraag gegeven worden – afhankelijk van de database die wordt gebruikt om de vraag te beantwoorden – omdat de data inconsistent kunnen zijn tussen verschillende databases. Tegenwoordig zijn datawarehouses dan ook onmisbaar voor het uitvoeren van geavanceerde analyses op data, zoals datamining.

De inhoud van een datawarehouse komt uit verschillende bestaande databases. Het datawarehouse heeft als doel een uniforme 'kijk' te creëren op de data uit deze systemen. Hiermee is ook direct het verband tussen databases en datawarehouses weergegeven. De data uit verschillende politie- en justitie databases, die betrekking hebben op daders worden geïntegreerd in het data-

warehouse. Voorts wordt het in de loop der tijd aangevuld met nieuwe data. We gebruiken het datawarehouse voor (management) rapportages en analyses, die noodzakelijk zijn voor onderzoek en beleid.

In sectie 3.1. beschrijven we onze aanpak om tot een datawarehouse te komen. Sectie 3.2 beschrijft in grote lijnen de architectuur van het datawarehouse. In sectie 3.2 beschrijven we een toepassing van het datawarehouse.

3.1. *Datawarehouse: aanpak en resultaten*

Onze aanpak voor het opzetten van een datawarehouse is gebaseerd op het optimaal benutten van database schema's en de inhoud van de databases. In een database schema worden de objecten (entiteiten) waarover informatie wordt opgeslagen en de relaties tussen die objecten beschreven. Ook worden voor ieder object de kenmerken (attributen) die worden opgeslagen beschreven. Bij het benutten van de inhoud van de databases hebben we veelvuldig gebruik gemaakt van domeinkennis. Aan de hand van een voorbeeld lichten we onze aanpak toe. Voor een gedetailleerde beschrijving verwijzen we naar Choenni e.a. 2009.³

3.1.1. *Toelichting aanpak aan de hand van een voorbeeld*

Laten we de in Tabel 1 weergegeven 'snaphots' – voorbeeld records – van twee databases beschouwen. Deze databases bevatten onder andere data over verdachten en de misdrijven die ze hebben gepleegd. De databases en corresponderende schema's zijn gesimplificeerde vormen van HKS en OMDATA. In de databases staat # voor nummer en id# voor identificatienummer.

Tabel 1: *Voorbeeld van records uit HKS en OMDATA*

HKS

id#	Naam	Adres	Postcode	Sexe	Geboortejaar	Proces-verbaal	Datum proces-verbaal	...
1	Paelix	Schmidtweg 4	2500 EH	M	1975	1234-01	6-juni-2001	
2	Jans	Wagenstraat 9	1212 ZK	F	1960	3453-97	1-mei-1997	

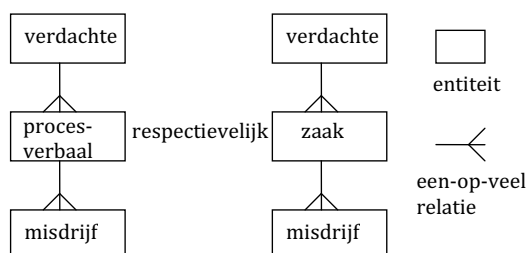
³ S. CHOENNI, J. VAN DIJK, "Towards Privacy Preserving Data Reconciliation for Criminal Justice Chains", in *Proceedings of the 10th Annual international Conference on Digital Government Research: Social Networks: Making Connections between Citizens, Data and Government* (May 17 - 20, 2009). S. A. CHUN, R. SANDOVAL, P. REGAN, Eds. ACM International Conference Proceeding Series, vol. 390, Digital Government Society of North America, 2009, 223-229

OMDATA

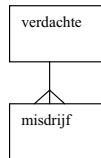
id#	Naam	Adres	Woon- plaats	Se x	Geboorte-da- tum	zaak#	Type misdrijf	datum misdrijf	...
3	Paelix	Schmidtweg 4	Almere	M	4-mei-1975	35-01	1	5-6-2001	
3	Paelix	Schmidtweg 4	Almere	M	4-mei-1975	235-01	2	6-6-2001	
4	Heksien	Knuthstraat 48	Tiel	F	6-okt-1975	342-01	1	6-6-2001	

De corresponderende databaseschema's (in zogenoemde Entity-Relationship – afgekort ER – notatie) voor HKS, respectievelijk OMDATA, zijn in Figuur 1 weergegeven.

Figuur 1: Database schema's van HKS en OMDATA



In het HKS wordt informatie opgeslagen over verdachten, de processen-verbaal die tegen hen zijn opgemaakt en de misdrijven waarvan ze verdacht worden (in bovenstaande schema weergegeven als entiteit typen). Zo kunnen er tegen een verdachte meerdere processen-verbaal zijn opgemaakt, maar een proces-verbaal – zoals opgenomen in het HKS – kan slechts betrekking hebben op één verdachte (in bovenstaand schema met een 'harkje' weergegeven als een-op-veel relatie). Een soortgelijke relatie geldt tussen processen-verbaal en gepleegde misdrijven. Bij OMDATA zien we dat naast informatie over een verdachte en de misdrijven waarvan hij/zij verdacht wordt, ook informatie over een zaak wordt geregistreerd. Omdat beide schema's overlappende entiteitstypen bevatten, nemen we de 'intersectie' van deze schema's, hetgeen resulteert in het in Figuur 2 weergegeven gemeenschappelijk schema. Dit schema bevat de entiteitstypen die een verzameling van afzonderlijke schema's gemeen hebben en tevens de relaties tussen deze entiteitstypen.

Figuur 2: Gemeenschappelijk schema van HKS en OMDATA

We selecteren de inhoud van de databases die correspondeert met het gemeenschappelijk schema en verwijderen de privacy gevoelige attributen, zoals naam en adres. Als we dit toepassen op de snapshots van HKS en OMDATA krijgen we de volgende gestripte snapshots (Tabel 2).

Tabel 2: Voorbeeld records uit gemeenschappelijk schema HKS en OMDATA; zonder privacy gevoelige attributen

id#	geslacht	geboortejaar	datum proces-verbaal	...
1	M	1975	6-Jun-2001	
2	F	1960	1-May-1997	

Stripped OMDATA

id#	woonplaats	geslacht	geb.datum	type delict	pleegdatum	...
3	Almere	M	4-May-1975	1	5-6-2001	
3	Almere	M	4-May-1975	2	6-6-2001	
4	Tiel	F	6-Oct-1975	1	6-6-2001	

Vervolgens bepalen we de waarschijnlijkheid dat twee entiteiten betrekking hebben op dezelfde persoon aan de hand van de gemeenschappelijke attributen. In het bovenstaande voorbeeld achten we de kans groot dat de persoon in HKS met id# = '1' dezelfde persoon betreft in OMDATA met id# = '3', omdat de overlappende attributen (geslacht, geboortejaar) dezelfde waarde aannemen. Bovendien weten we uit de praktijk dat op de dag dat er een delict wordt gepleegd, dezelfde dag aangifte wordt gedaan. We zien dat de datum van proces-verbaal in HKS voor entiteit met id# = '1', dezelfde is voor entiteit met id# = '3' in OMDATA (tweede rij).

3.1.2. Resultaten aanpak

We hebben bovenstaande principes toegepast op 10.000 verdachten in HKS. Uit een eerder WODC onderzoek waren deze verdachten geselecteerd en zorgvuldig (lees: op basis van unieke nummers en discriminerende attributen) gekoppeld aan OMDATA. Van de 10.000 verdachten uit HKS werden er 8705 verdachten terug gevonden in OMDATA. De gemeenschappelijke attributen die we geïdentificeerd hebben voor HKS en OMDATA zijn: geboortejaar, geslacht, geboorteland, datum van proces-verbaal / datum misdrijf, eerste vijf wetsartikelen die opgenomen zijn in een proces-verbaal c.q. die ten laste zijn gelegd door het OM.

De koppeling van de bestanden HKS en OMDATA op basis van bovenstaande gemeenschappelijke attributen hebben in meer dan 93 % van de gevallen tot de juiste resultaten geleid (zie Tabel 3). In 490 gevallen is er ten onrechte in onze aanpak van uitgegaan dat het om verschillende verdachten ging, terwijl het in werkelijkheid dezelfde verdachte betrof (type 1 fout) en in 133 gevallen bleek het in werkelijkheid om verschillende verdachten te gaan, terwijl in onze aanpak er van uitgegaan is dat het om eenzelfde verdachte betrof (type 2 fout). In 9377 van de gevallen heeft er een juiste classificatie plaatsgevonden.

Tabel 3: *Resultaten aanpak*

Resultaat	Aantal	Percentage
Type-I fout	490	4.9%
Type-II fout	133	1.3%
Juiste resultaat	9377	93.7%

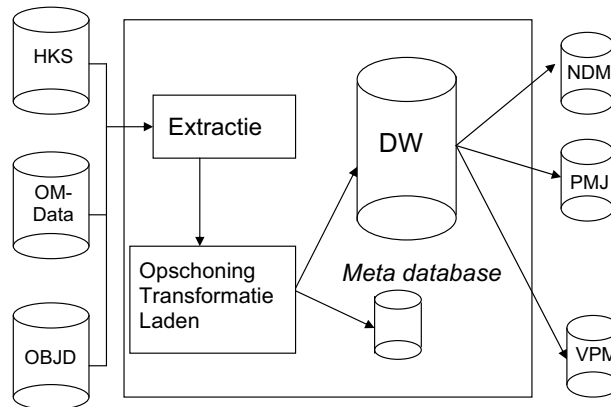
Ons experiment laat zien dat de resultaten vrij goed zijn. Op basis van boven-Toepassing: een Datamart Drugsriminaliteit

3.2. Architectuur

Nadat de drie databases, HKS, OMDATA en OBJD grondig zijn geanalyseerd is er een architectuur van een datawarehouse ontworpen en vervolgens geïmplementeerd in een ORACLE omgeving. Uit de beschrijvingen van de databases in de vorige sectie moge duidelijk zijn dat het gegevens betreft over dezelfde zaken op een verschillend moment in het strafproces, met gelijke en van elkaar verschillende attributen. De gelijke attributen zijn die gegevens die voor elk van de drie organisaties relevant zijn: zo zullen zij allen registreren om wat voor soort misdrijf het gaat. Andere attributen zijn relevant voor het werk van de ene organisatie, maar niet voor dat van de andere. De gelijke attri-

buten zijn gebruikt om de bestanden aan elkaar te koppelen. De architectuur van ons datawarehouse is weergegeven in Figuur 3.

Figuur 3: *Architectuur WODC Dader Georiënteerde Datawarehouse*



Uit de databases worden die gegevens geëxtraheerd die voor de gebruikers van het datawarehouse, in eerste instantie vooral de WODC-onderzoekers, van belang kunnen zijn. De gegevens worden opgeschoond, getransformeerd en vervolgens in het datawarehouse geladen. De datawarehouse-tabellen vormen het eigenlijke datawarehouse: gegevens uit verschillende databases zijn hier gecombineerd en gerangschikt. Voor het Dader Georiënteerde Datawarehouse betekent dit dat de gegevens uit de drie bronnen aan elkaar gekoppeld zijn en georiënteerd op personen. De structuur van het datawarehouse is zodanig opgezet dat alle gegevens in het datawarehouse op een of andere wijze gerelateerd zijn aan personen.

Daarnaast wordt in een zogenaamde *metadatabase* informatie opgeslagen over de gegevens in het datawarehouse. Deze metadata bevatten alle informatie die nodig is om de gegevens te beoordelen, zoals definities, herkomst, bewerkingen en beperkingen. De metadatabase is zo een verzameling van alle documentatie die er over de bronnen en de behandeling van de gegevens beschikbaar is. Thans wordt de database benut middels datamarts (Datamart Drugscriminaliteit NDM; Prognose Model Justitiële Ketens PMJ; Veelplegers Monitor VPM in Figuur 3) Een datamart is een verzameling van programmaatuur en gegevens uit het datawarehouse gericht op een specifieke informatiebehoefte. Een datamart wordt in overleg met (groepen van) gebruikers samengesteld. In de volgende subsectie bespreken we het gebruik van een drugs datamart (NDM).

3.3. *Toepassing: een Datamart Drugsriminaliteit*

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie in Nederland levert onder meer bijdragen aan diverse nationale en internationale rapporten met cijfers of informatie over geregistreerde drugsriminaliteit in Nederland. Het gaat hierbij om monitor rapportages, jaarlijks terugkerende enquêtes, specifieke onderzoeksprojecten en vragen afkomstig van de WODC informatiedesk. De meeste van deze informatieproducten worden onder de vlag van de Nationale Drug Monitor (NDM) gemaakt⁴.

De Datamart Drugsriminaliteit bestaat uit een selectie van alle voor de NDM relevante data uit het Dader Georiënteerde Datawarehouse. Deze selectie is verkregen door de informatiebehoefte over drugsriminaliteit van de onderscheiden NDM-projecten in kaart te brengen en na te gaan in welk opzicht die data identiek zijn voor die projecten. Op basis van deze analyse konden we vervolgens de Datamart Drugsriminaliteit definiëren. Deze bestaat uit een set van data uit het Dader Georiënteerde Datawarehouse die voldoet aan de informatiebehoefte van de diverse NDM-projecten. De Datamart Drugsriminaliteit is nu de bron voor die projecten. Door middel van de datamart konden de bestaande NDM-projecten geïntegreerd worden en is de bestaande ad hoc programmatuur gestroomlijnd. De datamart is geschikt voor analyse en rapportage doeleinden.

De Datamart Drugsriminaliteit is uitgebreid met een module die bestemd is voor het publiceren van tabellen en figuren in rapportages, een zogenaamde 'Publication On Demand' module (POD). De POD module maakt het in de eerste plaats mogelijk om op geautomatiseerde wijze geselecteerde tabellen en grafieken op vooraf aangewezen plaatsen in te voegen of te actualiseren. Daarbij wordt de opmaak van die betreffende tabellen en grafieken gehandhaafd. Door deze automatisering van publicatie-processen kunnen de editors hun aandacht voortaan exclusief richten op het in de juiste opmaak zetten van tabellen en figuren. De editors hoeven het invoegen en actualiseren van de tabellen en figuren alleen op te starten. Het invoegen / actualiseren zélf volgt automatisch. Dit levert een aanzienlijk tijdsbesparing op en reduceert bovendien in aanzienlijke mate de kans op fouten.

Figuur 4 geeft een voorbeeld van een via POD automatisch gegenereerde tabel. In dit voorbeeld worden de cijfers uit een voorgaande NDM publicatie – over vrijheidsstraffen en detentie jaren in de periode 2001 tot en met 2005 –

⁴ R. MEIJER, J. VAN DIJK, E. LEERTOUWER, S. CHOENNI, "A Drug Crime Data Mart to Support Publication on Demand", in *Proceedings of the 2nd European Conference on Information Management and Evaluation* (September 11-12, 2008), Academic Publishing Limited, Reading, UK, 2008, 277-286.

automatisch aangevuld met het jaar 2006 voor een follow-up rapportage (van Laar e.a. 2008⁵).

Figuur 4: Voorbeeld van een *Publication on Demand (POD)* tabel

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Number of prison sentences	27,770	31,774	35,757	32,443	28,713	23,658
Opium Act total	14%	16%	16%	16%	16%	17%
- hard drugs	12%	14%	14%	13%	13%	14%
- soft drugs	1%	1%	1%	2%	2%	2%
- hard and soft drugs	1%	1%	1%	1%	1%	1%
All other criminal cases	86%	84%	84%	84%	84%	83%
Detention years ^{II}	9,904	11,993	13,070	12,766	10,799	7,842
Opium Act total	29%	33%	33%	30%	28%	29%
- hard drugs	26%	30%	30%	26%	23%	24%
- soft drugs	1%	1%	2%	2%	3%	3%
- hard and soft drugs	2%	2%	1%	2%	2%	2%
All other criminal cases ^{III}	71%	67%	67%	70%	72%	71%

I. Excluding youth detention. II. Detention years are calculated by adding all unsuspended parts of sentences and deducting early releases. III. 'Other criminal cases' contain the sentences/detention years for all crimes except Opium Act crimes Source: OBDJ, WODC.

Al met al hebben we kunnen vaststellen dat de Datamart Drugscriminaliteit een substantiële bijdrage levert aan de integratie van de bestaande NDM-projecten. Deze NDM-projecten kunnen weliswaar vanuit een onderzoeksmanagement perspectief nog steeds als zelfstandige projecten worden beschouwd, maar de implementatie van de onderliggende data wordt als één project gemanaged. De dataverzameling wordt periodiek voor alle NDM-projecten uitgevoerd en de updates van de data worden automatisch uitgevoerd. De documentatie van de aan elkaar gerelateerde projecten wordt op één centrale plaats opgeslagen. Hierdoor wordt het overzicht over de gehanteerde definities vergroot en kunnen deze ook eenvoudiger worden aangepast indien nodig. Query-programma's die voorheen in diverse computertalen en syntax waren geschreven, zoals SQL of SPSS, en die verspreid waren over meerdere projecten zijn nu getransformeerd in standaard SQL en onder één centrale activiteit ondergebracht. Dit vereenvoudigt het onderhoud van de programma's en verhoogt de efficiëntie. Tenslotte kunnen we hier vermelden dat de uitbreiding van de datamart met POD zeer effectief kan zijn voor min of meer gestandaardiseerde rapportages

⁵ M. VAN LAAR, G. CRUTS, A. VAN GAGELDONK, E. CROES, M. VAN OYEN-HOUBEN, R. MEIJER, T. KETELAARS, *The Netherlands Drug Situation 2007*, Report to the EMCDDA, by the Reitox National Focal Point, 2008

4. Conclusies

Het Dader Georiënteerde Datawarehouse is tot stand gekomen door verschillende databases bijeen te brengen en te koppelen op basis van gemeenschappelijke attributen en de aanwezige domeinkennis op het WODC. Het in kaart brengen van relevante aanwezige domeinkennis is een tijdrovende klus geweest. Echter, een groot voordeel hiervan is dat we de databases in ons instituut nu beter begrijpen en beter weten welke informatie deze databases bevatten. We kunnen nu vrij snel achterhalen of een informatievraag afkomstig van justitiepartners al dan niet beantwoord kan worden. Voorts hebben de inspanningen die gemoeid waren met het in kaart brengen van de domeinkennis ook bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de data. Een ander voordeel van het opzetten van het datawarehouse is dat we nu een aantal nieuwe type vragen kunnen beantwoorden; vragen waarin de relatie tussen de verschillende databases een rol speelt.

Thans wordt het datawarehouse bevraagd op twee manieren. De eerste manier is een conventionele manier, namelijk het opstellen van ad hoc queries ofwel bevragsingsprogrammatuur. De tweede manier is het implementeren van datamarts op het datawarehouse. Het opstellen van datamarts heeft als voordeel dat het de integratie van projecten die gebruik maken van dezelfde verzameling van data aanzienlijk bevordert. Dientengevolge wordt er efficiency winst geboekt. Dit geldt in het bijzonder voor gestandaardiseerde rapportages, zoals bij de NDM rapportage.

We merken op dat het Dader Georiënteerde Datawarehouse niet geschikt is om vragen te beantwoorden voor kleine groepen van individuen, omdat we te maken hebben met koppelingen op basis van gemeenschappelijke attributen. Dientengevolge weten we nooit met zekerheid of de koppelingen op individueel niveau juist zijn. We kunnen slechts in statistische zin iets zeggen over de kwaliteit van de koppelingen. Uit een experiment is gebleken dat die als goed gekwalificeerd kunnen worden.

Ons streven is om in de nabije toekomst ook databases die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van sancties onderdeel te laten zijn van het datawarehouse

DE PRODUCTIE EN VERSPREIDING VAN STRAFRECHTELIJKE STATISTIEKEN IN ZWITSERLAND¹

STEVE VAUCHER

*Verantwoordelijke voor de analyses van de strafrechtelijke veroordelingen
bij de Federale Dienst voor Statistiek*

DANIEL FINK

*Hoofd van de sectie criminaliteit en strafrecht
bij de Federale Dienst voor Statistiek*

Om het huidige systeem van de Zwitserse strafrechtelijke statistieken te begrijpen, moet men kijken naar de situatie in de jaren 70 – de periode waarin ze ontstonden – en het doel dat de statistiek destijds toebedeeld kreeg. Het systeem was toen erg beperkt, in die zin dat de Federale dienst voor statistiek alleen de strafrechtelijke veroordelingen van volwassenen oplijstte: er waren geen statistieken inzake de strafrechtelijke veroordelingen van minderjarigen, geen cijfers over gevangenen of feiten die door de politionele autoriteiten geregistreerd werden. Kantonale statistieken waren wel beschikbaar, maar dan op nationaal niveau. Dit was te wijten aan het sterke federalisme dat de Zwitserse politie, justitie en strafuitvoering kenmerkte.

In de jaren 1970 besliste de Confederatie om de bouw van penitentiaire instellingen te subsidiëren, om zo op nationaal niveau controle te kunnen uitoefenen; het gebrek aan statistische informatie maakte toen duidelijk dat er te weinig gegevens voor handen waren. Parallel werd vanaf 1971 getracht om het gebruik van de vrijheidsberovende straf in te perken: zo werden de halve detentie en de halve vrijheid ingevoerd en werd de mogelijkheid voorzien om de strafuitvoering te schorsen ingeval van drug- of alcoholverslaving. Daarnaast nam de Raad van Europa in 1974 het initiatief om de directies van penitentiaire administraties met elkaar in contact te brengen; in dat kader werd het voorstel gelanceerd om een studie uit te voeren naar recidive. Omdat ze haar terrein wilde uitbreiden en wenste na te gaan of de maatregelen doeltreffend waren, maakte de Confederatie gebruik van het initiatief van de Raad van Europa om een modernisering door te voeren binnen haar systeem van strafrechtelijke statistieken.

Vanaf het begin van de jaren 1970 werd dan ook een systeem uitgewerkt waarin de gerechtelijke en gevangenisstatistieken geïntegreerd werden; dit maakte het mogelijk om onderzoek te verrichten naar recidive. Het was toen van groot belang dat personen konden geïdentificeerd worden en hun par-

¹ Deze tekst werd vertaald uit het Frans.

cours doorheen de tijd, maar ook doorheen de instellingen, in kaart kon gebracht worden. Vanaf 1982 werd de nieuwe statistiek inzake de uitvoering van straffen en maatregelen (SVS) beschikbaar, en vanaf 1984 de statistiek inzake de strafrechtelijke veroordelingen van volwassenen (SUS). Destijds volstond het dat demografische, gerechtelijke en penitentiaire gegevens aan elkaar gelinkt konden worden om de relaties tussen strafrechtelijke zaken en personen statistisch te exploiteren. Er werd afgestapt van het idee om de zaken systematisch te traceren doorheen het strafrechtelijke proces, vanaf het politionele werk tot een eventuele opsluiting. Het werd te moeilijk geacht om de gemelde of opgehelderde politionele klachten aan een identicator voor personen – verdachten of slachtoffers – te linken. Midden de jaren 1990 werd een eerste poging ondernomen om de informatie inzake de politionele klachten te integreren in het bestaande systeem van de gerechtelijke en gevangenisstatistieken. Het was echter pas in 2004 dat het project van een nationale politionele criminaliteitsstatistiek werkelijk in praktijk werd gebracht. 2009 is het eerste jaar waarvoor gegevens inzake de nieuwe politionele criminaliteitsstatistiek (SPC) beschikbaar zijn op nationaal niveau. Deze gegevens worden in maart 2010 gepubliceerd.

Vanaf 1999 werden statistieken opgemaakt over de strafrechtelijke veroordelingen van minderjarigen, vanaf 1996 over de werkstraf en vanaf 1999 over de uitvoering van straffen onder elektronisch toezicht. Momenteel voert het OFS alleen studies uit naar het *dark number* van verkeersdelicten. In Zwitserland zijn het de universiteiten die onderzoek verrichten naar slachtofferschap; maar ze beschikken over te weinig middelen en baseren zich op ontoereikende steekproeven.

De basisprincipes van het overzichtssysteem van de politionele, gerechtelijke en gevangenisstatistieken zijn de volgende:

- een institutionele basis van de overzichten die erop gericht is de trajecten van aangehouden, veroordeelde en gedetineerde personen te documenteren, doorheen de instellingen en de tijd;
- permanente uitgebreide overzichten, in tegenstelling tot punctuele onderzoeken of onderzoeken die met regelmatige intervallen worden uitgevoerd;
- een relationele databank, die gebaseerd is op gegevens inzake personen – verdachten, slachtoffers, veroordeelden, gedetineerden – en feiten (aangiftes, veroordelingen, sancties, opsluitingen, invrijheidstellingen, ...);
- een identicator voor personen;
- gestandaardiseerde nomenclaturen;
- demografische en gerechtelijke variabelen.

1. De productie van statistieken

1.1. *Overdracht van ruwe gegevens*

De informatie inzake politionele aangiftes is rechtstreeks afkomstig van de databanken van de politionele autoriteiten. Deze autoriteiten bezorgen maandelijks hun gegevens aan het OFS, onder meer bijkomende informatie of correcties op foutieve registraties, toelichtingen en nieuwe informatie over een zaak. De dataverzameling kan als dynamisch beschouwd worden.

De gegevens inzake de veroordelingen van volwassenen worden aan het Office fédéral de la Justice (OFJ) doorgegeven door de rechtbanken ; daar worden ze ingeschreven in het strafregister. Het OFJ produceert maandelijks extracties voor het OFS, die elektronisch en in gecodeerde vorm aangeleverd worden via een beschermd netwerk.

De gegevens inzake strafrechtelijke veroordelingen van minderjarigen worden bijgehouden door de strafrechtelijke instanties voor minderjarigen ; deze gegevens worden rechtstreeks overgemaakt aan het OFS. Bijna alle data worden via elektronische weg doorgegeven.

De informatie inzake opsluitingen en invrijheidstellingen wordt verzameld door de instellingen die instaan voor de uitvoering van straffen en maatregelen ; deze sturen hun informatie rechtstreeks door naar het OFS, elektronisch of soms via formulieren. Informatie inzake de werkstraf (TIG) en de uitvoering van straffen onder elektronisch toezicht (EM) wordt op formulieren bijgehouden door de probatiediensten van de kantons ; het OFS verzamelt dan deze informatie. Eens de data bij het OFS zijn aangekomen, worden de formulieren vernietigd.

1.2. *Verzamelde gegevens*

In elk overzicht worden de naam en voornaam, de geboortedatum, het geslacht en de nationaliteit van de personen (verdachten, veroordeelden of gedetineerden) verzameld.

Wat de politionele criminaliteitsstatistiek betreft, worden de verschillende verdachten en eventuele slachtoffers of benadeelden van een zaak met elkaar in verband gebracht. Alle inbreuken die gemeld werden volgens het Zwitsers Strafwetboek of volgens federale wetten, zoals de wet op de verdovende middelen (LStup), de vreemdelingenwet (LEtr) of in bepaalde kantons de verkeerswet (LCR), worden verzameld. Bovendien wordt voor elk geregistreerd feit heel wat beschrijvende informatie genoteerd, zoals de wapens die gebruikt

werden, de plaats waar het feit begaan werd of de waarde van de voorwerpen die gestolen werden.

De gegevens inzake strafrechtelijke veroordelingen betreffen de veroordelingen die ingeschreven moeten worden in het strafregister. Het gaat in principe alleen om veroordelingen die betrekking hebben op minstens een misdaad of een wanbedrijf. Op enkele uitzonderingen na worden overtredingen alleen maar ingeschreven in het strafregister als daarnaast ook een misdaad of een wanbedrijf vermeld wordt in het vonnis. Er wordt uitsluitend een onderscheid gemaakt tussen de wetsartikelen voor inbreuken op de belangrijkste wetten, namelijk het Strafrecht (CP), de wet op de verdovende middelen (LStup), de vreemdelingenwet (LEtr) en de verkeerswet (LCR).

De statistieken van de strafrechtelijke veroordelingen van minderjarigen omvatten alle beslissingen die werden uitgesproken volgens de bepalingen van het strafrecht voor minderjarigen en inbreuken op het CP, de LStup en de LEtr, net als wanbedrijven volgens de LCR; andere inbreuken worden alleen vermeld als minstens één van deze wetten van toepassing is.

De statistieken inzake de uitvoering van straffen en maatregelen geven alle opsluitingen en invrijheidstellingen weer van personen die een straf of een vervangende straf ondergaan, zoals de werkstraf of de uitvoering onder elektronisch toezicht.

1.3. *De werking van de identificator*

De identificatiecode voor personen (verdachten, veroordeelden of in strafuitvoering) is samengesteld uit delen van de naam bij geboorte (de eerste drie letters), de eerste officiële voornaam (de eerste twee letters), een code voor het geslacht en de geboortedatum. Indien dit problemen oplevert voor de identificatie, dan worden andere elementen opgenomen, zoals de geboorteplaats of de nationaliteit. In de databank kan ook een alias opgenomen worden als bijkomende variabele. Om dubbele registraties te vermijden, werd een aantal regels vastgelegd om namen correct te noteren, zoals de eliminatie van voorvoegsels (De, Van, ...), accenten (ä, ö, ü, é, è, à ...) of elementen die geen onderscheid uitmaken (bv. de C in namen die beginnen met SCH).

De procedure houdt in dat elke identificator ingevoerd wordt in de databank en vergeleken wordt met alle bestaande identificatoren. Als elk van de elementen overeenstemt, dan wordt het nieuwe geval (aanklacht, veroordeling of opsluiting) toegevoegd aan de bestaande identificator. Als er geen overlapende elementen zijn, dan wordt een nieuwe identificator aangemaakt in de databank. Wanneer wel bepaalde, maar niet alle elementen overeenkomen, dan wordt een "bad-file" aangemaakt, waarin elk geval handmatig behandeld

wordt. Ongeveer 5 % à 8 % van het totale aantal zaken moet op die manier handmatig behandeld worden.

1.4. *De bescherming van de gegevens*

De vereisten inzake de bescherming van de gegevens zijn van begin af aan zeer streng geweest, zowel naar de uitwerking van de databank als de gedragsregels voor de medewerkers toe. Op het vlak van dataoverdracht worden de data gecodeerd en beveiligd met een code; in bepaalde gevallen wordt een gesloten netwerk gebruikt. De databank bestaat uit twee niveaus : het eerste niveau omvat de productiedatabank met de semigeanonimiseerde identificatoren, het tweede niveau betreft de analysedatabank, met genummerde identificatoren. Het OFS stelde een reglement op voor het beheer van de databank waarin de beschermingsniveaus, de rechten van de administratoren, de toegang tot de gegevens etc., gespecificeerd worden.

De gegevens worden alleen maar gebruikt voor de publicatie van statistische gegevens. Het is formeel verboden om gepersonaliseerde informatie door te geven aan derden, onder meer aan administraties. Indien onderzoekers individuele gegevens wensen te bekomen, dan worden deze overgemaakt zonder identifier ; wie zijn bevindingen wil aanvullen met informatie over recidive krijgt hier alleen toegang toe voor projecten van nationaal belang, en op voorwaarde dat een groot aantal voorzorgen en garanties in acht genomen wordt.

1.5. *Harmonisatie van de nomenclaturen*

Het OFS bekleedt in Zwitserland een centrale rol in de uitwerking en het beheer van de nomenclatuur, onder meer deze van de gemeentes. Gezien het OFS zich al sinds de jaren 1970 bezighoudt met de uitwerking van een databank op het vlak van strafrecht, heeft het een sterke invloed op zijn partners gehad wat betreft de manier waarop nomenclaturen gebruikt worden. Alle autoriteiten gebruiken vandaag voorgedoopte systemen met nomenclaturen, en de uitwerking van concordantietabellen stelt geen enkel probleem meer.

1.6. *Institutionele basis van de databanken*

Het OFS maakte aanvankelijk gerechtelijke statistieken op, op basis van kopies van extracties uit het strafregister. Het heeft intussen eigen databanken uitgewerkt volgens de wet op de federale statistiek. Al snel werd benadrukt dat het OFS autonoom en onafhankelijk moest zijn in zijn beheer van alle federale statistische gegevens voor Zwitserland (Data pool Suisse).

Wat de politionele criminaliteitsstatistiek betreft (SPC), was de situatie wat gecompliceerder ; het ging immers niet alleen om het beheer van deze data-extracties, maar ook om een harmonisatie van de manieren om zaken te registreren of te tellen. In dergelijke gevallen worden alle zaken, en ook informatie over eventuele verdachten en slachtoffers/benadeelden, overgemaakt aan het OFS, die de registratie in de SPC-databank uitvoert.

1.7. *Basisprincipe van de data-analyse*

Omwille van een eventuele beroepsprocedure worden bepaalde vonnissen, in het bijzonder deze voor ernstigere inbreuken, pas jaren na de datum van het vonnis ingeschreven in het strafregister, namelijk wanneer alle beroep verworpen werd en het vonnis in kracht van gewijsde ging. Daarnaast zijn ook fouten in de registratie of wijzigingen in het vonnis mogelijk. Bijgevolg heeft het OFS besloten om een dynamisch gegevensbeheer door te voeren. Dit houdt in dat alle data jaarlijks herzien worden. De enige uitzondering hierop is de politionele criminaliteitsstatistiek, waarvoor een dubbel beheer gehanteerd wordt : enerzijds wordt aan het begin van het jaar een statistiek geproduceerd over het afgelopen jaar en anderzijds worden statistieken opgemaakt met alle correcties die tot op een zekere datum toegevoegd werden. Op deze manier is het mogelijk om zeer snel over gegevens te beschikken. Binnen enkele jaren zal nagegaan worden welke het effect is van een dergelijke snelle productie op de statistieken en zal gecontroleerd worden of, zoals voor de vonnissen, belangrijke verschillen merkbaar zijn voor bepaalde types van inbreuken.

De verschillende statistieken worden weergegeven per wet, inbreuk of groepen van inbreuken vermeld in de politionele aangiftes, vonnissen of uitvoeringen van de straf of maatregel. Hoewel het mogelijk is om de resultaten per persoon voor te stellen, worden de statistieken over het algemeen volgens het aantal aangiftes, veroordelingen of detenties opgemaakt, en niet volgens het aantal aangeklaagden, veroordeelden of gedetineerden.

Er kan op basis van de statistiek van de uitvoering van straffen en maatregelen een onderscheid gemaakt worden tussen de personen die de gevangenis binnengaan en zij die deze verlaten. Om het effectief van de strafuitvoeringsinstellingen in te schatten, wordt jaarlijks op de eerste woensdag van september een enquête afgenomen bij alle betrokken instellingen.

Dankzij het gebruik van identificatoren is het mogelijk om een analyse te maken van recidive, namelijk van de herveroordelingen en heropsluitingen. Vanaf 2012 zal het mogelijk zijn om analyses uit te voeren op personen die opnieuw aangegeven werden bij de politie.

Recidiveanalyses maken het ook mogelijk om de prevalentiegraad in te schatten en het effect van sancties of wetswijzigingen na te gaan. Om het effect van sancties te analyseren, wordt hoofdzakelijk vergeleken tussen de recidivegraad van de verschillende kantons, in die zin dat de kantonale praktijken op het vlak van politiecontrole en sanctioneringswijze tegenover elkaar gezet worden. Om de effecten van wetswijzigingen na te gaan, wordt onder meer de evolutie van de recidivegraad bekeken.

2. De verspreiding van de statistieken

Het OFS definieert zichzelf sinds 2000 als een statistisch observatorium van de sleuteldomeinen binnen de samenleving, en niet meer in de eerste plaats als een samensteller van overzichten of dataproducent. De doelstelling is daarmee verschoven naar de productie van statistische analyses inzake grote evoluties in Zwitserland, de factoren die structuren beïnvloeden of veranderingen sturen en de specificiteiten van de verschillende systemen, zoals het systeem op het vlak van economie, vorming of strafrechtelijke vervolging.

De verspreiding is gericht op drie types van cliënten : personen die statistische informatie wensen te consulteren (Beobachter), te gebruiken (Benutzer) of te herwerken (Bearbeiter). De verspreiding is dus bedoeld om aan de behoeftes van deze drie groepen tegemoet te komen, en gebeurt in het bijzonder via het Zwitserse statistisch portaal, dat beheerd wordt door het OFS.

2.1. De inhoud van de verspreiding

Het OFS verspreidt verre van alle resultaten waarover het beschikt. De integratie van Zwitserland in EUROSTAT bracht veel strengere eisen met zich mee inzake de onafhankelijkheid van het OFS. Terwijl het voorheen gemeengoed was om politieke bureaus of privé-instanties te consulteren over publicaties en persberichten, werd dit intussen sterk ingeperkt. Een dergelijke raadpleging is in principe alleen nog toegestaan als de kwaliteit van de data gecontroleerd wordt en ze publiek gemaakt worden. Het gebeurt wel eens dat het OFS persconferenties organiseert om resultaten te presenteren, waarbij het de federale politieke instanties en vertegenwoordigers van kantonale colleges laat commentaar geven. Naar aanleiding van de publicatie van nieuwe gegevens of resultaten kunnen specifieke vragen beantwoord worden of analyses uitgevoerd worden. Hoewel dergelijke acties over het algemeen tegen betaling gebeuren, is dit niet steeds het geval ; immers, in de sector van het strafrecht zijn de administraties die om specifieke gegevens vragen ook degene die de basisinformatie hiervoor aanleveren.

2.2. *De instrumenten*

Technisch gezien beschikt het OFS over een dienst die verantwoordelijk is voor de publicatie van resultaten, en dit op verschillende manieren: van de traditionele papieren documenten tot verspreiding via het internet. Aansluitend bij dit laatste heeft het OFS een systeem uitgewerkt om de inhoud te beheren (content management system (CMS)), zodat met voorgevormde modules kan gewerkt worden, zoals teksten, tabellen, grafieken, kaarten en downloadbare documenten. Hoewel deze systemen al heel wat performanter zijn dan Front-Page, is nog niet alles geautomatiseerd. Op lange termijn moet het nochtans mogelijk worden om in CMS een fiche op te laden waarin updates automatisch worden doorgevoerd, inclusief grafieken of kaarten.

Net als andere federale diensten beoogt het OFS databanken online beschikbaar te maken en zo rechtstreeks toegang te geven tot statistieken. Hoewel dit systeem in principe moet toelaten dat gebruikers die niet vertrouwd zijn met statistische analyses gedetailleerde informatie kunnen opvragen, leert de ervaring dat personen die niet gewoon zijn om met dergelijke toepassingen te werken moeilijkheden ondervinden om coherente resultaten te bekomen. Om die reden worden medewerkers van het OFS vaak om hulp gevraagd. Dit heeft tot gevolg dat de automatisering van informatie-aanvragen niet tot de tijdswinst leidt die verhoopt werd. Een bijkomende kwestie is de bescherming van gegevens, waardoor de mogelijkheden om gegevens te kruisen, ingeperkt wordt. Met andere woorden kunnen via deze toepassing niet alle gedetailleerde vragen beantwoord worden, vragen die in principe gesteld worden door personen die de gegevens wensen te bewerken (Bearbeiter).

2.3. *De producten van het OFS*

Het OFS genereert drie types van producten: standaardpublicaties, mededelingen aan de media en internetpublicaties.

De standaardpublicaties van het OFS omvatten het statistisch jaarboek waarin alle behandelde domeinen voorgesteld worden, de actualiteiten van het OFS - kleine publicaties die snel geproduceerd worden, - en thematische rapporten in gedrukte vorm.

Mededelingen aan de media gebeuren op drie manieren. De eerste manier omvat persconferenties, tijdens dewelke de directie van het OFS resultaten of analyses voorstelt aan journalisten, eventueel in bijzijn van federale politieke instanties of vertegenwoordigers van kantonale colleges. De tweede manier heeft betrekking op de publicatie van persberichten, waarin de belangrijkste resultaten en analyses via elektronische weg aan journalisten die door het parlement geaccrediteerd zijn, worden doorgegeven. De derde manier waarop

nieuwe resultaten aan de media worden bekendgemaakt, is in elektronische vorm, in principe zonder vermelding van analyses. Er wordt dan geïnformeerd dat nieuwe gegevens of statistische resultaten beschikbaar zijn via het statistisch portaal van het OFS.

Ook via het internet wordt de informatie op drie manieren verspreid. Enerzijds is er een deel met gegevens/indicatoren waar de resultaten in de vorm van downloadbare tabellen of documenten (in principe in Excel) weergegeven worden. De delen die betrekking hebben op analyses gaan meer gericht in op bepaalde onderzoeken, die soms rechtstreeks toegankelijk zijn of in rapportvorm gedownload kunnen worden. De delen inzake indicatoren zijn nog niet voor alle domeinen beschikbaar ; in deze delen worden alle beschikbare gegevens weergegeven in de vorm van indicatoren met grafieken, korte analyse en toelichtingen bij de beperkingen qua interpretatie. Het domein Criminaliteit en strafrecht beschikt momenteel alleen maar over het indicatorensysteem wat verkeersdelinquentie betreft.

BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE

BRUNO AUBUSSON DE CAVARLAY

*Onderzoeksdirecteur – Centre de recherche sociologique sur le Droit et les Institutions
Pénales (cesdip – cnrs)*

Wat de productie van strafrechtelijke statistieken betreft, gelden de internationale vergelijkingen die tijdens de wetenschappelijke bijeenkomst van mei 2009¹ gemaakt werden niet helemaal voor Frankrijk. Jammer genoeg neemt Parijs niet deel aan de uitwisseling die plaatsvindt tussen Neuchâtel, Brussel, Den Haag en Ottawa. Bijgevolg vermoed ik dat ik werd uitgenodigd om de reflecties te becommentariëren omwille van wat in het verleden gebeurd is, op basis van de restanten van de Franse strafrechtelijke statistiek, een uitnodiging die beleefdheidshalve gericht werd naar de vertegenwoordigers ervan. Toen ik in 1972 werd aangeworven op het Ministerie van justitie, op de Service d'Etudes Pénales et Criminologiques, wat vervolgens het CESDIP geworden is, produceerde deze « dienst » die door Philippe Robert werd opgericht bij de direction des Affaires criminelles nog de *Compte général de l'administration de la Justice criminelle*. Dit werk, welbekend bij specialisten in de strafrechtelijke statistiek, ontstond in het jaar 1825. Ik legde me verder toe op de productie en becommentariëring van gegevens die onder leiding van deze dienst geproduceerd werden: gegevens opgemaakt volgens het traditionele principe van de kaders van de parketten enerzijds, gegevens geproduceerd op basis van de exploitatie van het strafregister anderzijds.

Met de laatste editie van de *Compte général* in 1978 kwam een belangrijke periode tot een einde. De thema's waarover we vandaag gedebatteerd hebben, waren ook belangrijke momenten in deze periode van 150 jaar. De criminaliteitsstatistiek is ontstaan op het moment van de publicatie, en dus van de publiekmaking van becommentarieerde statistieken; dit gebeurde volgens verschillende modaliteiten in Frankrijk en in België, maar in beide landen lag sterk de nadruk op de becommentariëring: « compte-rendu de l'administration de la justice » in Frankrijk, een evaluatie die op wetenschappelijke verklaring gericht was in België². Daarna gingen experts eisen stellen inzake de precisie van de interpretaties (met een toenemend aantal gepubliceerde data) en de techniek om gegevens te produceren (in het bijzonder volgens de gekozen teleenheden). Doorheen de geschiedenis van de criminaliteitsstatistiek stond

¹ Internationaal Colloquium, *De productie en het verspreiden van strafrechtelijke statistieken in beweging*, reorganiseerd door het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, de Centre d'Histoire du droit et de la Justice (CHDJ, UCL) en de Cellule interdisciplinaire de Technology assessment (CITA, FUNDP), Huis der parlementariers, Brussel, 6 mei 2009.

² Zie het nummer *Déviante et Société*, 1998, 22, 2, « La statistique judiciaire; son histoire et ses usages scientifiques ».

methodologische reflectie dan ook centraal op bepaalde momenten, in het bijzonder aan het einde van de XIX^{de} eeuw, toen men de criminaliteitsstatistiek wilde moderniseren door fiches te gebruiken waarin alle informatie die statistici en wetenschappers zinvol achtten, opgeslagen werd. Deze fiches moesten het mogelijk maken om personen en feiten, inbreuken of procedures te tellen, de omstandigheden van de begane feiten te detailleren en de persoonlijke situatie van de daders te omschrijven ...

Als we lezen wat specialisten in de tweede helft van de eeuw schreven of zeiden tijdens discussies hieromtrent op internationale statistische congressen, dan valt op dat wat ze destijds wilden doen ook hetgeen is wat vandaag met de *dataware* wordt gedaan die eindelijk wordt uitgewerkt. Het grote verschil is dat we nu werken met data die afkomstig zijn van min of meer gestandaardiseerde registraties die sowieso plaatsvinden en dat het meestal niet de statistici zelf zijn die gegevens produceren, in tegenstelling tot wat vroeger het geval was. In het midden van de XX^{ste} eeuw stortte de criminaliteitsstatistiek in, althans in Frankrijk, precies omdat ze de steeds groter wordende vraag naar productie en verzameling niet aankon, zowel op het vlak van individuele fiches als kaders (tabellen) die lokaal ter beschikking werden gesteld. Pas toen men over de middelen beschikte om de administratieve fiches toegankelijk te maken, kwam de criminaliteitsstatistiek weer tot leven, eerst via mecanografische weg (mechanische behandeling van geperforeerde fiches die gecodeerde informatie bevatten) en vervolgens vooral via informatica. Wat toen in Frankrijk en heel wat andere Europese landen gebeurde, beantwoordde niet aan wat statistici uit de voorafgaande eeuw verwachtten en aanbevoelen op internationale congressen, namelijk een homogenisering van de praktijken op grond van het principe dat de universele rede van toepassing is op allen, dat de beste oplossing dezelfde zou zijn voor iedereen. Volgens dat principe bestond de optimale oplossing erin personen, inbreuken en zaken te tellen en de complexiteit van de strafrechtelijke materie te herleiden met behulp van enkele vereenvoudigende schema's die overal op dezelfde manier dienden toegepast te worden.

Onder meer naar aanleiding van het Europese initiatief *Sourcebook* inzake statistieken over criminaliteit en strafrecht³, merken we dat vandaag in elk land nog steeds problemen bestaan inzake de nomenclatuur van inbreuken, teleenheden, homogeniteit van definities tussen de verschillende niveaus van het strafrechtelijk systeem, en zelfs eenvoudige problemen zoals onduidelijkheid over de periode waarover men spreekt, of men flux of stock telt ... Ik appreci-

³ M.-F., AEBI, B. AUBUSSON DE CAVARLAY, G. BARCLAY, B. GRUSZCZYŃSKA, S. HARRENDORF, M. HEISKANEN, V. HYSI, V. JACQUIER, J-M JEHLÉ, M. KILLIAS, O. SHOSTKO, P. SMIT, R. THORISDOTTIR, *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, 4th edition, WODC, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2010.

eer het dat tijdens deze studiedag van mei 2009 heel wat positieve standpunten aan bod gekomen zijn, maar het verontrust me nog steeds dat de internationale correspondenten die de bron vormen voor het *European Sourcebook* soms zelf niet weten (of er niet in slagen te weten) welke nomenclaturen en teleenheden zich bevinden achter de cijfers die ze verschaffen. Om de rubrieken van de vragenlijst van het Sourcebook in te vullen, halen ze steeds vaker cijfers uit een geïnfomatiseerde databank, waarvoor ze de hulp inroepen van een dienst die niet zozeer meer een statistische dienst is, en deze cijfers voorzien ze vervolgens van soms vage commentaar inzake de technische punten die in dezelfde vragenlijst worden aangehaald. De eindpublicatie, die zich kenmerkt door een sterke eis voor het kritische apparaat, levert dan – bij gebrek aan beter – eerdere vage en soms tegenstrijdige commentaar op over de telprincipes.

Naar mijn aanvoelen is het belangrijk om uit deze kort besproken geschiedenis en evolutie te onthouden wat precies speelt tussen de productie van statistieken en het gebruik van de geproduceerde cijfers. Het is vanuit die optiek dat ik een persoonlijke toelichting ga geven bij vragen die aangehaald werden tijdens deze ontmoeting.

De technologie van de databanken en alles wat erop gebaseerd is om cijferresultaten te produceren lijkt me het eigenlijke statistische moment uiteindelijk te verzwakken, te fragmenteren. Binnen het proces dat strekt van informatieverzameling tot het uiteindelijke gebruik ervan lijkt ze de mogelijkheid te creëren om tellingen te realiseren op basis van alle informatie die een eerste keer verzameld werd en gelinkt werd aan alle andere informatie. De enige beperking zou dan deze initiële inzameling zijn, en alles zou alleen maar een probleem van horizontale, verticale, transversale integratie van de relationele databanken vormen, een integratie die zou garanderen dat overal hetzelfde geteld wordt en de indicatoren die men nodig heeft berekend kunnen worden. Dat punt betekent een breuk met de geschiedenis van de statistische publicatie in de XIX^{de} en het begin van de XX^{ste} eeuw, tenminste wat de Europese landen betreft die ik ken. Voor die periode en in die landen bestaat de basis van de gegevensverzameling die zich vertaalt in een officiële publicatie uit de constructie van een statistisch kader (naam die gegeven wordt aan het verzamelinstrument) en dus een statistisch model dat aan de grond ligt van de gegevensorganisatie. Over het algemeen wordt dit methodologisch apparaat niet expliciet in de gepubliceerde volumes vermeld. Deze vermelden wel dat de zichtbare criminaliteit stijgt, dat rechtbanken steeds strenger oordelen of dat er steeds meer recidivisten zijn. De rapporten zelf omschrijven echter niet precies hoe tot de gepubliceerde cijfertabellen gekomen werd, op enkele eerder juridische vermeldingen na. Nochtans vormde een weldoordacht conceptueel kader de aanleiding voor deze productie van statistieken : statistisch veld, periode

van de telling, definiëring van de flux tussen de verschillende niveaus van het strafstelsel, teleenheden, regels om meervoudige gevallen te simplificeren, interne coherentie ... Zonder statistisch kader zou er nooit statistiek geweest zijn en de statistici uit de XIX^{de} eeuw hadden steeds goed het vertrek kader en de handhaving ervan in hun hoofd, wanneer ze trachtten om zich de individuele fiche die ik aan het begin vermeldde of andere middelen om het dispositief te verrijken, voor te stellen. Tenslotte vraag ik me af wat de rol is van een statistisch kader bij technologieën die gebaseerd zijn op databanken en complexe informatiesystemen die door deze databanken gevoed worden.

Om tot de kern van de zaak te komen : dat is precies de negatieve kant van de nieuwe technologieën waarop ik eerst ga ingaan, wat niets zegt over hun onvermijdelijke karakter en hun onmiskenbare bijdrage; op basis van de uiteenzettingen van deze ochtend en enkele voorbereidende documenten meen ik te kunnen stellen dat de statistische productie momenteel vooral gericht is op onderwerpen die in cijfers vevat kunnen worden. Voor wat de exploitatie van databanken virtueel beschikbaar maakt, wordt niet meer in de eerste plaats in termen van een conceptueel kader gedacht, maar wordt direct gefocust op specifieke thema's en de stoffering van debatten over deze onderwerpen via de kwantitatieve analyse van beschikbare databanken. Sommige van deze thematieken domineren en andere worden gedomineerd. Naar mijn mening zijn de drie dominerende thema's in de eerste plaats de klassieke meting van de criminaliteit – zelfs al gaat het om geregistreerde criminaliteit, waarvan geweten is dat ze moet onderscheiden worden van criminaliteit zoals blijkt uit enquêtes bij de ganse bevolking –, in de tweede plaats de meting van sancties en hun doeltreffendheid en tenslotte alles wat de meting van recidive betreft, een thema dat sterk in opmars is op nationaal en Europees niveau. Elke getuigenis over de situatie in bepaalde landen beschrijft deze thema's als thema's waarvoor men rijkere gegevens kan bekomen. Wanneer keuzes moeten gemaakt worden inzake de complexiteit van gegevens die toegankelijk zijn en de beperking van beschikbare bronnen, dan zijn het deze thema's die het halen op thema's die ik eerder gedomineerd acht. Ze worden minstens gedomineerd in die zin dat ze geen prioriteit krijgen omdat ze wat moeilijker te behandelen zijn.

Deze minder prioritaire thema's omvatten onder meer al wat te maken heeft met het selectieproces van het strafrechtelijk systeem, hoe men van het politioeneel niveau tot bij de strafuitvoering belandt. Deze benadering stelt vanzelfsprekend problemen op het vlak van de verticale integratie van databanken, moeilijkheden die de productie van resultaten afremmen, maar het betekent eveneens dat een dergelijke thematiek minder prioriteit krijgt. In zekere zin blijven zo de effecten die de procedurele opdeling naar behandelde materie

heeft op de statistische indicatoren zelf in de schaduw staan. De landen waar we het vandaag over gehad hebben, beschikken nochtans over gediversifieerde procedures, die van land tot land kunnen verschillen. Vanuit mijn beperkte ervaring met deze kwestie op Europees niveau weet ik dat de diversiteit van het systeem van de vervolgingen, gaande van politie tot veroordeling, complexe en kwantitatief uiteenlopende resultaten oplevert naargelang het land; doorheen hetgeen als gepresenteerd werd als zijnde de toekomst van informatie-analyse aan de hand van databanken heb ik niet veel nadruk gelegd zien worden op dit aspect, waarvan nochtans de toekomst van de Europese vergelijkingen en een correcte evaluatie van de nationale situaties afhankelijk zijn.

De informatie aangaande personen die betrokken zijn bij de procedure omschrijft eerder de daders ; er wordt minder ingegaan op slachtoffers : gezegd wordt dat de situatie zal verbeteren als het informatiesysteem op punt staat, maar dat blijft eerder een vrome wens en door de blijvende moeilijkheden staan de slachtoffers nog steeds een beetje in de kou. Het is opvallend dat dit thema minder prioritair is, gezien er steeds meer slachtofferenquêtes zijn, maar deze geen betrekking hebben op zaken die gerapporteerd werden aan politie of justitie.

Over een ander aspect bestaat terecht bekommernis, maar het blijft ook zeer sterk op de achtergrond, namelijk de relatie tussen het strafrechtelijk systeem en andere opvangsystemen. Zo wordt aangegeven dat de relatie tussen het strafrechtelijke en het psychiatrische systeem belangrijk is, maar concreet zijn op dat vlak weinig elementen zichtbaar op korte termijn.

De keerzijde van de « nieuwe statistiek » zou er dan in bestaan dat er zeer sterke sturing uitgaat van het gebruik van de bestaande gegevens, met als risico dat wat minder prioritair lijkt, maar even belangrijk is vanuit conceptueel standpunt, *sine die* uitgesteld wordt. We zouden dit in zekere zin een omkering kunnen noemen, gezien aan het einde van de XIX^{de} eeuw en zelfs tot aan de Tweede Wereldoorlog het statistische « kader » strikter bleef en in zekere zin de productie van gegevens die beter aan de prioriteiten van de vraag beantwoorden, vertraagde. Dit merkt men bijvoorbeeld op inzake de meting van recidive en het hierbij verwachte systeem met individuele informatie.

Vandaag vinden we nog een bewijs *a contrario* deze stroomafwaartse sturing: noodzakelijk vanuit wetenschappelijk standpunt, maar lange tijd geweerd in Frankrijk, lijkt de productie van gegevens die toelaten om zaken die doorstroomden van politie naar justitie op te volgen (het geïntegreerd systeem dat in België al heel wat vroeger onderzocht en op punt gesteld werd) een prioriteit te worden, terwijl de politieke verantwoordelijken de strafrechtelijke situatie eerder bekijken alsof de rechters kapot maken wat politiemensen gereali-

seerd hebben. Statistieken dreigen steeds wel ergens gebruikt te kunnen worden als instrument van centrale controle !

Het belangrijkste punt is vanzelfsprekend het positieve effect dat is uitgegaan van de veranderingen op het vlak van de productie van statistieken in de landen die tijdens deze conferentie besproken werden, namelijk dat als neveneffect van het geïnformatiseerde beheer van strafrechtelijke zaken cijfergegevens bekomen worden, - een realiteit die zeer lange tijd virtueel gebleven is. De obstakels die zich aandienen, verdwenen niet vanzelf, maar wel door de volharding van experts die gemobiliseerd werden. De moeilijkheden waarmee men te maken kreeg, werden uitvoerig besproken, gezien dit de opdracht vormde van de organisatoren van deze bijeenkomst.

Door de effectieve beschikbaarheid van de gegevens, waarbij aanzienlijke inspanningen gedaan werden om hun kwaliteit te garanderen, is het mogelijk om in de onderzochte landen een soort van verrijkte productie te realiseren, en dit bijna dertig of veertig jaar na het ogenblik waarop men erover begin nadenken is om strafrechtelijke statistieken te produceren op basis van geïnformatiseerde databanken. De verspreiding van deze gegevens vond vervolgens ook plaats in vernieuwde vormen. Frankrijk - dat hiervoor nochtans opteerde vanaf het midden van de jaren 1970 - heeft zoals gezegd wat vertraging, maar zou zich hierbij binnenkort aansluiten, bijvoorbeeld door kwantitatieve beschrijvingen van zaken die naar het parket doorverwezen worden, in het bijzonder per type van geregistreerde en vervolgte inbreuk.

De gebruikte middelen deden nieuwe vereisten ontstaan. In eerste instantie naar de bescherming van individuele vrijheden toe, gezien de gegevensproducenten gevoelige informatie beheren over de betrokken personen. De traditionele garanties van het publieke statistisch systeem (statistisch geheim) volstaan dan niet meer; technici moeten meer aangepaste protocols uitdenken. De methodes om de kwaliteit van de data te controleren evolueren eveneens. De *a posteriori* controle op basis van de coherentie van statistische tabellen volstaat niet meer, en er zijn ook aangepaste procedures nodig om fouten in de resultaten te detecteren en aan te pakken, zelfs na een eerste verspreiding ervan. Terloops dienen we op te merken dat het onderscheid tussen voorlopige en definitieve gegevens substantieel gewijzigd is, gezien de resultaten van de extractie uit een databank steeds kunnen wijzigen naargelang de datum van de extractie. Doorheen de ervaringen die vandaag aan bod kwamen, werd ingegaan op deze vereisten, en net als voor de beschikbaarheid van gegevens zelf kan men erop vertrouwen dat alle technici en projecten de nodige moeite doen om de bestaande moeilijkheden weg te werken, als men hen de nodige tijd gunt.

Wat de verspreiding en het gebruik van gegevens betreft, lijkt dan weer sprake te zijn van een beperking die reeds aanwezig is sinds het ontstaan van de criminaliteitsstatistiek aan het begin van XIX^{de} eeuw, een beperking die minder goed valt op te lossen via de technologie. Het is namelijk zo dat er complexiteit blijft bestaan inzake de praktijken waarop statistieken verondersteld worden in te gaan en de vertaling die er in cijfergegevens (niet) van gemaakt wordt. Om terug te komen op mijn onderscheid tussen dominerende en gedomineerde thema's: ik stel vast dat wat dominant is omwille van het thema (standpunt van de gebruiker) ook in het gemeenschappelijk taalgebruik op de eenvoudigste manier in enkele cijfers is samen te vatten. Hoewel van dergelijke cijfers verwacht wordt dat ze het publieke debat voeden, neigen ze controverses te veroorzaken of kwalijke media-effecten teweeg te brengen. Is de criminaliteit (in het algemeen) met zoveel percent gestegen sinds vorig jaar of niet? Of moet men zich volgens het voorbeeld dat voor Nederland gegeven werd - als ik het goed begrepen heb - verontrusten over de grote proportie werkstraffen die bij seksuele feiten voorgesteld wordt, of over alle andere bevindingen die indruisen tegen het gezond verstand op het vlak van straffen die uitgesproken worden? En wat te denken van de tegenstrijdige resultaten inzake recidive, bijvoorbeeld de - optimistisch geformuleerde - stelling dat in Frankrijk 80 % van de minderjarigen niet opnieuw terechtkomt in het strafrechtssysteem na voor een kinderrechter te zijn verschenen, of - de pessimistische versie - dat 50% van de minderjarigen die veroordeeld werden tot een gevangenisstraf na een maand recidiveert ... Wat kenmerkend is voor de manier waarop deze cijfers gebruikt worden, is de extreme vereenvoudiging ervan: ze worden namelijk herleid tot het gezond verstand. Welnu, een doeltreffend gebruik van strafrechtelijke statistieken vereist naar mijn mening noodzakelijkerwijs de aanwezigheid van complexiteit. Bijvoorbeeld, als we terugkomen op de meting van types van sancties voor een bepaalde categorie van inbreuken, dan blijkt dat men zich kan verwachten aan een mindere strenge bestrafing in een systeem waar inbreuken van die aard vaak vervolgd worden; als er daarentegen zeer sterk geselecteerd wordt op de vervolgte inbreuken, dan kan sprake zijn van heel wat strengere straffen. Dit wordt duidelijk wanneer we de Europese landen vergelijken op het vlak van sancties die uitgesproken worden voor seksuele inbreuken. In een land als Frankrijk, waar weinig inbreuken vervolgd worden met de (zwaarste) kwalificatie verkrachting, zijn de straffen extreem streng, terwijl in landen waar dit niet het geval is, de straffen minder streng zijn. Om een beter inzicht te krijgen in de cijfers is het dus noodzakelijk om complexiteit toe te voegen en gegevens inzake de verschillende niveaus van het strafrechtelijke systeem aan elkaar linken.

En zo komen we aan de organisatie van de verspreiding en de gebruiksvaarden van statistische gegevens naargelang het publiek. Zowel wat het beoogd publiek betreft als de mogelijke vormen van gebruik van statistieken lijkt eensgezindheid te bestaan over volgende trilogie : er zijn cijfers voor het grote publiek, cijfers die eerder voor praktijkwerkers en voor professioneel gebruik bedoeld zijn en cijfers gericht op academisch gebruik. Met andere woorden: er zijn « sleutelcijfers », er zijn gedetailleerde cijfers – eventueel beperkt tot het geografische - die praktijkwerkers nodig hebben en er zijn vragen van onderzoekers, die nooit over genoeg gegevens beschikken en er steeds meer vragen. Om het meer karikaturaal te verwoorden zou men ook kunnen stellen dat er choquerende cijfers zijn, die snel gedecontextualiseerd worden en als « voor zich sprekend » gepresenteerd worden; en dat er een fase is waarin indicatoren geconstrueerd worden voor het strafrechtelijke beleid, die courant gebruikt worden in een bepaalde politiek-administratieve context, een fase die lijkt op uitgebreidere evaluaties en analyses die uitgevoerd worden naar de werking van het strafrechtelijk systeem.

Wat is dan de juiste keuze op het vlak van de verspreiding van toegankelijke statistieken, ten aanzien van deze verschillende niveaus? In het voorwoord, heeft men erop gewezen dat de uitdaging erin bestaat over te gaan van een « gouvernementele statistiek » naar een « publieke statistiek ». Ik wens hierbij op te merken dat de term statistiek in beide gevallen behouden blijft, en dat speelt inderdaad een rol. Statistici kunnen bij de twee modellen betrokken worden. Deze terminologische keuze kan gezien worden als een eis van en een garantie voor goede praktijken vanwege zij die dit voorstellen. Dit gezegd zijnde, denk ik dat men oplettend moet zijn en dat het behoud van statistische kwaliteitsstandaarden niet vanzelfsprekend is. Door de evolutie van het internet en de vrij eenvoudige en online toegankelijkheid van data online is het mogelijk dat statistici niet meer de producent zijn van gestandaardiseerde gegevens, maar dat het publiek cijfers te zien krijgt die geëxtraheerd werden uit databanken. Ik heb bovendien de onvolkomenheid dat ik naast Fransman ook statisticus ben. Het is niet mijn intentie om een beroep te verdedigen op een corporatistische manier, en ik weet dat het mogelijk is om goede praktijken te ontwikkelen zonder dat academische etiket. Maar wat ik wel wil verdedigen, is wat statistici met de publieke statistiek (volgens de oude betekenis, die nu « gouvernementeel » genoemd wordt) uitgevonden hebben, namelijk een analysekader, een model om kwantitatieve data te lezen dat voorafgaat aan alle methodes van dataweergave die gebaseerd zijn op zogenaamde statistische instrumenten (in de zin van probabilistische technieken). Ook op dat vlak blijken punten van overeenkomst te bestaan tussen de verschillende landen, al zijn er ook verschillen. Als ik het goed begrepen heb, dan vormt het equivalent van een jaarlijks gedrukte publicatie overal nog steeds de basis, zelfs al wordt het op het internet in een andere vorm gepresenteerd. Daardoor

is sprake van een zeker formalisme en worden de gegevens elk jaar volgens eenzelfde model voorgesteld, waardoor op lange termijn statistische reeksen kunnen opgemaakt worden en de gepubliceerde tabellen en de gebruikte teleenheden coherent zijn; kortom, het vormt het equivalent van een publicatie die sterk gelinkt is aan het statistisch kader dat de gegevens vorm geeft.

Voorals in de context van de constructie van indicatoren of kwantitatieve analyses over de functionering van het strafrecht blijft de vraag bestaan wat er gebeurt als men buiten deze beperking van het gedrukte formaat treedt dat *a minima* het referentiekader vastlegt, enerzijds impliciet door de organisatie van de tabellen en anderzijds expliciet door de methodologische nota's en annexen. Het echte debat heeft waarschijnlijk betrekking op die kwestie. Na de toegankelijkheid van de cijfers zelf bestaat de uitdaging erin toegang te krijgen tot het kader om cijfers te produceren. En dat is misschien de belangrijkste uitdaging. Er zal altijd een mogelijkheid zijn om toegang te krijgen tot cijfers (men zou kunnen zeggen tot het cijfer) en het publiek kan de gegevens terugvinden die het wil bekomen zonder gebruik te maken van het conceptueel instrument dat – ik herhaal het – zich onderscheidt van het productie-instrument zelf, een instrument dat het mogelijk maakt om na te denken over de cijfers die men bekomen heeft. Deze uitdaging stond centraal in de discussies die op 6 mei gevoerd werden naar aanleiding van de presentaties.

Bij deze « quantofrenie » is de vraag naar de rol van de media een cruciaal punt. De media willen cijfers. Ik ben verheugd vast te stellen dat het Zwitserse Federaal bureau voor statistiek goede contacten heeft met journalisten, en dat deze contacten een zeker nut hebben. Ik zelf heb de ervaring dat contacten met journalisten soms veel tijd in beslag kunnen nemen, maar niet steeds tot bevredigende resultaten leiden; en dat is een understatement. Het is wat ontmoedigend om iemand twee uur lang aan de telefoon uit te leggen hoe een statistische tabel wordt gedefinieerd en geproduceerd, om dan na de eindredactie slechts twee of drie foutief geïnterpreteerde cijfers terug te vinden. Vanzelfsprekend gaat het in dit geval om de professionele praktijken van de media, gezien het gebruik van cijfers steeds minder tot de basiswerkzaamheden van journalisten behoort (de keuze van de titel, de toevoeging van infografie en kaders is immers niet meer in handen van de redacteur van het artikel). Maar wie verantwoordelijk is voor de verspreiding van een « publieke » statistiek, moet naar mijn mening stilstaan bij de eventuele opsplitsing tussen de productie en de interpretatie van gegevens. Persoonlijk zou ik niet goed begrijpen waarom er geen permanente retroactie zou zijn tussen de gegevensproductie, de concepten die men ermee probeert te kwantificeren, de interpretatie volgens een model dat inzicht verschaft in cijfers en hun uiteindelijke gebruik. Tenslotte blijft de scheiding tussen productie, verspreiding en interpretatie – hoewel het niet altijd zo lijkt – een beetje artificieel, en dit zal nog meer het

geval zijn als de productie zich gaat richten op thema's die prioritair zijn in het publieke debat.

Op die manier worden de omstandigheden van de statistische onafhankelijkheid en de manier waarop het publiek en het publieke debat gebruik kunnen maken van het internet in een nieuw daglicht gesteld. Hier heb ik niet het laatste woord, niemand heeft waarschijnlijk het laatste woord. De ervaringen die hier verteld werden, benadrukken dat de innovatie erin bestaat om informatie (of vorming) te bieden die noodzakelijk is om cijfers goed te begrijpen, en de loutere cijfers overstijgen (metagegevens). Een betere wereld zou er één zijn waar cijfers onleed worden op het vlak van hun productie-omstandigheden en « uitgeperst » worden door de vragen die ze oproepen, en vervolgens achtergelaten worden als een geschildte vrucht. Cijfers zijn niet belangrijk, maar wel de vragen die ze oproepen, naar de manier waarop ze geproduceerd werden en het debat dat ze opwekken. Jammer genoeg vormen cijfers vandaag vaak de afsluiting van het debat, waardoor de vraag naar de statistische onafhankelijkheid een onoplosbaar karakter krijgt. Of het nu om de rol van de media gaat, of de complexiteit waar men kan op stoten tijdens publieke debatten op basis van cijfers, we hopen vandaag wel degelijk dat alle middelen tot innovatie ervoor zorgen dat kennis meer gedeeld wordt en een groter gemeenschappelijk bewustzijn tot stand komt.