

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009

Nr. 133

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2009

Hierbij bied ik u het rapport *Het functioneren van de WUID in de praktijk. Evaluatie van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht* aan,¹ vergezeld van een beleidsreactie. Bij gelegenheid van de mondelinge behandeling van het voorstel van Wet op de uitgebreide identificatieplicht (29 218) in uw Kamer op 10 december 2003 (Handelingen II 2003/04, nr. 35, blz. 2517) heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd u nader te informeren over de opzet van het evaluatieonderzoek dat na de inwerkingtreding van de wet zou worden uitgevoerd. Dit evaluatieonderzoek is inmiddels volgens de aangegeven opzet (Kamerstukken II 2004/05, 29 218, nr. 22) afgerond. Het onderzoek is uitgevoerd door bureau Significant B.V. in opdracht van het WODC. Met deze brief kom ik mijn toezegging na om u zo snel mogelijk na afronding van het onderzoek mijn beleidsreactie daarop toe te zenden (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 194) en de brief van de vaste commissie voor Justitie van 29 september 2008, nr. 31 200-VI-194/2008D07305).

Inleiding

Het onderzoek biedt inzicht in de praktijkervaringen met de op 1 januari 2005 in werking getreden Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID). Met deze wet is beoogd de rechtshandhaving te versterken door ondersteuning van opsporingsambtenaren bij de bestrijding van de criminaliteit, de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, evenals van toezichthouders in hun taakuitoefening. Deze wet is bedoeld als een uitbreiding van de tot aan 2005 bestaande beperkte identificatieplichten, zoals neergelegd in de Wet op de identificatieplicht.

Bij de nieuwe wet is aan de politieambtenaar in artikel 8a, eerste lid, van de Politiewet 1993 de bevoegdheid toegekend inzage te vorderen van een identiteitsbewijs dat is aangewezen in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. De politieambtenaar mag deze bevoegdheid slechts toepassen voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietak. Ingevolge het tweede en derde lid van artikel 8a van de Poli-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tiewet 1993 komt gelijke bevoegdheid toe aan de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en de militairen van de Koninklijke marechaussee. Op grond van artikel 5:16a van de Algemene wet bestuursrecht is aan toezichthouders gelijke bevoegdheid toegekend. Op grond van artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht is een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, verplicht een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden indien de politieambtenaar of een van de andere genoemde ambtenaren dit vordert. Degene die niet voldoet aan deze verplichting, kan een boete worden opgelegd van maximaal 2250 euro (artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht (Sr)).¹

Het evaluatieonderzoek heeft als centrale probleemstelling in welke mate de in de wet neergelegde identificatieplicht bijdraagt aan een versterking van de rechtshandhaving en het toezicht in openbare ruimtes door ondersteuning van de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders.

Het onderzoek biedt inzicht in de situaties en omvang waarin de identificatieplicht toepassing vindt, alsook in het verdere procesverloop. Onderzocht is wat de ervaringen zijn van opsporingsambtenaren en toezichthouders met de toepassing van de wet. Daarbij is apart aandacht besteed aan de leeftijdsgrens van 14 jaar, de wijze waarop op straat de identiteit wordt vastgesteld en de verificatie van de echtheid van het identiteitsbewijs. Ook is gekeken naar mogelijke ongewenste effecten van de wet zoals de inbreuk op de privacy als gevolg van een te ruime toepassing van de vorderingsbevoegdheid en discriminatie van specifieke groepen. Tot slot is bezien of er sprake is van een toename van agressief gedrag tegen opsporingsambtenaren en toezichthouders als gevolg van de uitbreiding van de identificatieplicht.

Uitkomsten onderzoek

Toegevoegde waarde voor de handhaving

Geconcludeerd kan worden dat de WUID duidelijk een toegevoegde waarde heeft voor de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders. De vorderingsbevoegdheid wordt vooral toegepast in combinatie met (kleine) veel voorkomende overtredingen. De meest voorkomende situaties zijn het controleren van hangjongeren die overlast veroorzaken en/of zich bevinden op plekken waar vaak sprake is van overlast, het controleren van (drugs- of alcoholverslaafde) zwervers en bedelaars die de wet overtreden, het controleren van personen die zich schuldig maken aan openbare dronkenschap, baldadigheid en ongeregelheden rondom uitgaansgelegenheden en het controleren van personen die zich schuldig maken aan zwart- of grijsrijden in het openbaar vervoer of aan verkeersovertredingen.

De WUID draagt bij aan de strafrechtelijke handhaving doordat het vaker en sneller mogelijk is de juiste identiteit vast te stellen. Dit wordt deels gerealiseerd doordat verdachten vaker een aangewezen identiteitsbewijs bij zich hebben en deels doordat verdachten op straat vaker meewerken aan de identiteitsvaststelling.

De WUID draagt bij aan de handhaving van de openbare orde, doordat personen bij dreigende wanordelijkheden vaker uit de anonimiteit worden gehaald. Zo blijkt onder meer dat de bevoegdheden op grond van de WUID worden gebruikt voor het in kaart brengen van (jeugd)groepen die regelmatig overlast veroorzaken, in het bijzonder door de grootstedelijke korpsen. Dit draagt bij aan de preventie van overlast in de publieke ruimte.

Bij de hulpverleningstaak worden de bevoegdheden van de WUID slechts in uitzonderingsgevallen ingezet.

¹ In de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2004A016) van het College van procureurs-generaal is de strafmaat voor overtreding van art. 447e Sr. bepaald op een OM-transactie van € 50,- voor volwassenen en € 25,- voor jeugdigen van 14 tot 16 jaar.

Toepassing vorderingsbevoegdheid

Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer 85% van het totale aantal processen-verbaal dat op grond van artikel 447e Sr tot en met 2007¹ is opgemaakt, is uitgeschreven in situaties waarin al sprake was van een ander strafbaar feit. Door het ontbreken van een registratie van alle gevallen van het toepassen van de vorderingsbevoegdheid kan geen sluitend beeld van de omvang worden gegeven. In de enquête geven executieve medewerkers aan dat zij de vorderingsbevoegdheid gemiddeld 20 keer per maand toepassen. Verder zegt 80% van de ondervraagden niet terughoudend te zijn bij de toepassing van de bevoegdheid.

De indruk bestaat dat voornamelijk in de beginperiode na invoering van de WUID bij een aantal opsporingsambtenaren sprake was van een te ruime toepassing van de vorderingsbevoegdheid. Na enkele maanden is nogmaals door het College van procureurs-generaal onder de aandacht gebracht dat de bevoegdheid slechts mag worden toegepast voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de hun opgedragen taak en werd voor deze opsporingsambtenaren pas duidelijk dat er een goede aanleiding moest zijn voor toepassing van de bevoegdheid en dat deze goed geregistreerd moest worden.

De onderzoekers merken op dat in de aanwijzing van het College van procureurs-generaal is gesteld dat toepassing van de vorderingsbevoegdheid niet zonder meer aan de orde is voor personen van wie de identiteit al (ambtshalve) bekend is. Uit het onderzoek blijkt dat in deze gevallen geregeld een identiteitsbewijs wordt gevorderd.

Omvang en procesverloop

Het aantal processen-verbaal ex artikel 447e Sr bedraagt in 2005 ca. 70 000 en in 2006 ca. 39 000. Het aantal processen-verbaal neemt in 2007 en 2008 verder af naar respectievelijk ca. 30 000 en 21 000 processen-verbaal. De onderzoekers geven aan dat de norm in het eerste jaar strikt is gehandhaafd, waarbij niet tegelijk is voldaan aan de kwaliteitseisen van registratie. Voorts signaleren de onderzoekers dat opsporingsambtenaren per geval meer de specifieke situatie in ogenschouw hebben genomen. Tot slot is gebleken dat ook meer mensen een identiteitsbewijs bij zich dragen dan voor de invoering van de WUID.

Ongeveer 9% van de processen-verbaal is opgemaakt tegen jongeren van 14 en 15 jaar. Ongeveer 12% heeft betrekking op 16- en 17-jarigen. In 68% van het totale aantal processen-verbaal 447e Sr dat is opgemaakt tussen 1 januari 2005 en 31 december 2007 is een transactie betaald of heeft de rechter een straf opgelegd.

Vooraf in de beginperiode was de kwaliteit van de processen-verbaal niet zodanig dat daaruit voldoende bewijs kon worden afgeleid; veel zaken zijn geseponneerd dan wel hebben op zitting tot vrijspraak geleid. Het grote aantal septs heeft tot verschillende vormen van bijsturing geleid. Het College van procureurs-generaal heeft in een aanvullende brief verduidelijkt welke documenten en hulpmiddelen ter identificatie bruikbaar worden geacht. Lokaal hebben parketten en kantonrechters hun eisen ten aanzien van de processen-verbaal 447e Sr kenbaar gemaakt. Binnen de politiekorpsen heeft men aandacht besteed aan een betere ondersteuning van de verbalisant op straat door middel van standaardformulieren. Ook is meer aandacht besteed aan instructie en voorlichting.

Redelijke taakuitoefening

Hoewel kort na de inwerkingtreding van de WUID door een aantal opsporingsambtenaren de vorderingsbevoegdheid breder is toegepast dan de bedoeling was, is inmiddels voor hen duidelijk wanneer zij wel en geen gebruik van deze bevoegdheid kunnen maken. Ook uit het jurisprudentieonderzoek en het onderzoek naar klachten en meldingen blijkt dat slechts in een zeer gering aantal gevallen de bevoegdheid is uitgeoefend zonder dat er sprake was van een redelijke taakuitoefening. Verder heeft het

¹ Gelet op de afronding van het grootste deel van de dataverzameling in het najaar van 2008 zijn voor dit onderdeel de gegevens tot en met 2007 verzameld.

onderzoek geen indicaties opgeleverd van discriminatie bij de toepassing van de bevoegdheid.

Leeftijdsgrens

In de praktijk blijken zowel gebruikers als burgers zich goed bewust van de leeftijdsgrens van 14 jaar. Jongeren van 14 en 15 jaar blijken vaker een identiteitsbewijs bij zich te hebben en lijken de identificatieplicht (zoals blijkt uit de boetebetalingsbereidheid) beter te accepteren dan personen ouder dan 16 jaar. Een kleine meerderheid van de opsporingsambtenaren zou de leeftijdsgrens graag op 12 jaar stellen. Dit is vooral ingegeven vanuit een veranderend criminaliteitsbeeld.

Praktijk van de identiteitsvaststelling

Identiteitsvaststelling op straat slaagt niet altijd. In eerste instantie leidde dit tot veel gevallen waarin de verdachte werd aangehouden en meegenomen naar het bureau. Naderhand zijn er andere documenten voor de identiteitsvaststelling of tenaamstelling van het proces-verbaal geaccepteerd op grond waarvan proces-verbaal kan worden opgemaakt zonder dwangmiddelen te hoeven toepassen. Verder blijken verdachten steeds vaker wel een identiteitsbewijs te kunnen tonen. Er blijft een groep waarvoor de identiteitsvaststelling lastig is, ook na aanhouding. Dit betreft voornamelijk demonstranten, krakers en vreemdelingen.

Het beleid ten aanzien van het accepteren van andere documenten als een identiteitsbewijs niet kan worden getoond, verschilt per regio. De meest voorkomende lijn is dat als een verdachte of betrokkene geen gekwalificeerd identiteitsbewijs bij zich heeft, de identiteit kan worden vastgesteld met behulp van een ander document waarop tenminste de foto is afgebeeld. Bij hoge uitzondering komen andere documenten in aanmerking, mits zorgvuldig beargumenteerd. Indien de identiteit op deze wijze is vastgesteld plegen geen verdere dwangmiddelen te worden toegepast. De werklust voor opsporingsambtenaren is enerzijds verlicht doordat de identiteitsvaststelling van burgers is vergemakkelijkt. Anderzijds zijn de eisen die aan identiteitsvaststelling in processen-verbaal van overtreddingen en gedragingen in het algemeen worden gesteld, strenger geworden en kosten de aanhoudingen op grond van de WUID relatief veel tijd voor de verbalisanten, hulpofficieren en baliepersoneel bij opsporingsinstanties.

Beperkt aantal klachten

Op basis van schattingen van klachtencoördinatoren van politiekorpsen blijken de kleinere korpsen 2 à 3 en de grotere 5 à 10 klachten per jaar te hebben ontvangen die zijn gerelateerd aan de WUID. De inhoud van de klachten en de omstandigheden waarop ze betrekking hebben zijn divers. Veel van de ingediende klachten zijn afgedaan door middel van bemiddeling en weinig zijn terechtgekomen bij de Nationale Ombudsman. Uit het onderzoek is niet gebleken dat veel klachten zijn binnengekomen over discriminerende toepassing van de vorderingsbevoegdheid.

Geen aanwijzingen agressief gedrag

Er zijn tot slot geen aanwijzingen dat de WUID heeft geleid tot een toename van agressief gedrag tegenover opsporingsambtenaren en toezichthouders. Volgens de geïnterviewden is het aantal gevallen van agressief gedrag de laatste jaren wel toegenomen maar zij leggen daarbij geen verband met de invoering van de WUID.

Beleidsreactie

Ik ben verheugd met de evaluatie-uitkomst dat de WUID inderdaad van toegevoegde waarde blijkt voor de handhavingspraktijk. Te meer omdat er geen signalen zijn dat er een onnodige inbreuk op de privacy of een discriminerende toepassing plaatsvindt. Evenmin zijn er aanwijzingen dat de WUID heeft geleid tot een toename van agressief gedrag tegenover opsporingsambtenaren en toezichthouders. Wel geeft dit onderzoek aanleiding om de aanwijzing van het College van procureurs-generaal aan te passen.

Het onderzoek maakt duidelijk dat er kort na inwerkingtreding van de WUID een aantal opsporingsambtenaren de nieuwe vorderingsbevoegdheid ruim hebben geïnterpreteerd, terwijl zij tegelijkertijd de kwaliteitseisen die de rechter aan het proces-verbaal stellen om te komen tot voldoende bewijslast van overtreding van artikel 447e Sr, hebben onderschat. Die praktijk is inmiddels gecorrigeerd door middel van een aanvullende brief van het College van procureurs-generaal en verbetering van de werkinstructies van de opsporingsambtenaren.

Inmiddels is de gewenste duidelijkheid over de reikwijdte van de vorderingsbevoegdheid bereikt. In het evaluatieonderzoek geeft het overgrote deel van de respondenten aan te weten wanneer zij wel en geen gebruik kunnen maken van deze bevoegdheid. Een deel geeft aan behoefte te hebben aan aanvullende toelichting op de vorderingsbevoegdheid. Daarom zal het College van procureurs-generaal de huidige aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2004A016) mede op basis van de uitkomsten van dit evaluatieonderzoek herzien. Dat is ook van belang om eventuele interpretatieverschillen tussen arrondissementen aan de eisen aan het proces-verbaal tegen te gaan. De herziene aanwijzing zal als gebruikelijk aan mij ter instemming worden voorgelegd.

In de herziene aanwijzing zal in ieder geval worden ingegaan op het gebruik en de functie van andere dan de bij de Wet op de identificatieplicht aangewezen identiteitsbewijzen, zoals een paspoort of rijbewijs, voor de identiteitsvaststelling. Uitgangspunt blijft dat bij het niet kunnen tonen van een aangewezen identiteitsbewijs er in beginsel een boete volgt, ook als dat gebleken is in de context van een andere overtreding waarvoor ook al een proces-verbaal wordt opgemaakt. Het loslaten van het uitgangspunt van dubbele boetes zal de naleving van de WUID naar verwachting ondergraven. De identiteitsvaststelling aan de hand van andere documenten voorkomt dat er dwangmiddelen moeten worden toegepast. Het gebruik van andere documenten in dit verband is minder belastend voor de burger en ook beter werkbaar voor de opsporingsambtenaar. In de herziene aanwijzing zal aandacht zijn voor het soort documenten dat hiervoor in aanmerking komt. Deze werkwijze komt in beginsel echter alleen in aanmerking bij kleine overtredingen. Bij zwaardere overtredingen en misdrijven is er immers een groter belang gemoeid met een juiste identiteitsvaststelling, hetgeen navenant ingrijpender maatregelen rechtvaardigt. Dat komt ook tot uitdrukking in het thans bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel van Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Kamerstukken I 2007/08, 31 436, nr. A). Dit wetsvoorstel introduceert nieuwe regels voor het vaststellen van de identiteit van verdachten. Hiermee zal bij de herziening van de aanwijzing rekening worden gehouden.

Uit dit onderzoek komt verder naar voren dat het vaststellen van de identiteit van specifieke individuen zoals demonstranten, krakers en vreemdelingen, ook na aanhouding lastig blijft. In dit soort situaties staan opsporingsambtenaren de reguliere dwangmiddelen ter beschikking. In aanvulling hierop introduceert het voorstel van Wet identiteitsvaststelling

verdachten, veroordeelden en getuigen in alle gevallen van aanhouding voor een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan voor de opsporingsambtenaar de verplichting de verdachte te identificeren met gebruikmaking van een identiteitsdocument (indien aanwezig), een foto en vingerafdrukken.

De onderzoekers geven aan dat een te ruime toepassing van de aanwijzing van het College van procureurs-generaal kan worden vermoed ten aanzien van het niet verbaliseren van (ambtshalve) bekende verdachten. Vooral overlastgevende veelplegers komen meerdere keren met de politie in aanraking. De onderzoekers geven tegelijk aan dat het in de praktijk niet altijd makkelijk is om de identiteit adequaat vast te stellen. Soms kent men de verdachte wel, maar zijn diens identificerende persoonsgegevens onvoldoende nauwkeurig bekend om een proces-verbaal te kunnen opmaken. In de herziene aanwijzing zal ingegaan worden op de condities op grond waarvan mag worden aangenomen dat een verdachte (ambtshalve) bekend is, waardoor verbalisering voor de WUID achterwege kan blijven. In het voorstel van Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen en het daarbij behorende protocol identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen is opgenomen enerzijds dat bij onzekerheid over de juiste identiteit van de verdachte nadere maatregelen ter vaststelling van de identiteit worden getroffen, en anderzijds dat de identiteit van een verdachte waarvan mag worden aangenomen dat hij reeds ambtshalve bekend is, op eenvoudige en doeltreffende wijze kan worden geverifieerd.

De onderzoekers signaleren een stricte handhavingspraktijk in het arrondissement Amsterdam in relatie tot het landelijk beeld. Vanaf de start van de handhaving van de WUID hebben de kantonrechters onder meer scherp gelet of er een zeer concrete en specifieke beschrijving van het gedrag van betrokkene aanwezig was op grond waarvan de inzage van het identiteitsbewijs is verlangd. Ook is er meer ruimte gegeven voor identiteitsvaststelling bijvoorbeeld door te accepteren dat personen gebruik maken van een kopie van een wettelijk document dat conform de afspraken met het OM is vervaardigd door een zorg- of hulpverleningsinstantie. Deze overwegingen uit de praktijk zullen bij de herziening van de aanwijzing worden betrokken. Daarnaast was de instroom aan standaardzaken ten opzichte van de zittingscapaciteit in de onderzochte periode te hoog, wat tot capaciteitsafstemming in de keten noodzaakte. Dit is inmiddels niet langer een beperkende factor. Ik verwacht dat met het beschikbaar komen van de herziene aanwijzing er landelijk voldoende duidelijkheid zal zijn ten aanzien van de eisen aan identiteitsvaststelling.

De onderzoekers wijzen op het belang dat opsporingsambtenaren voldoende technisch ondersteund worden om de identiteit te kunnen vaststellen, waaronder de echtheid van documenten. In het kader van de implementatie van het voorstel van Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen wordt een brede uitrol van apparatuur voorzien voor het elektronisch scannen van identiteitsdocumenten; gebruik van deze apparatuur zal tevens ondersteuning bieden bij het controleren van de echtheid van deze documenten.

Achteraf bezien kan de uitbreiding van de identificatieplicht worden gezien als een belangrijke stap naar een noodzakelijke voorwaarde voor een betere identiteitsvaststelling in de strafrechtelijke keten.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin