

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/91417>

Please be advised that this information was generated on 2019-11-21 and may be subject to change.

NIJMEGEN SOCIOLOGY OF LAW WORKING PAPERS SERIES



2011/12

Anita Böcker

Totstandkoming en werking van de
identificatieplicht

The Institute for Sociology of Law is part of the Law Faculty of the Radboud University Nijmegen. It has a long tradition of empirical research in the area of law and society. Special focuses are the legal professions, food safety regulation, migration law and anti-discrimination law. The researchers at the Institute have different disciplinary backgrounds (including law, sociology, anthropology, development studies, Middle Eastern studies) and much of their research is interdisciplinary.

The Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series provides a vehicle for staff members, PhD students and fellows to rapidly disseminate their research results.

ISSN 2212-7844

Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2011/12

Centre for Migration Law
Faculty of Law
Radboud University Nijmegen
P.O. Box 9049
6500 KK Nijmegen
The Netherlands

Editors Dr. Tetty Havinga, t.havinga@jur.ru.nl
 Friso Kulk MA LLM
 Dr. Anita Böcker

Lay-out Hannie van de Put

Cover photo Erik van 't Hullenaar

© 2011, Anita Böcker

url: www.ru.nl/rechten/SociologyofLawWorkingPapers

TOTSTANDKOMING EN WERKING VAN DE IDENTIFICATIEPLICHT

Anita Böcker*

Abstract

Since 1 January 2005, everyone in the Netherlands aged 14 years or older must be able to produce a valid identity document upon request by a police officer or similar official. Failure to do so is a criminal offence according to the Extended Compulsory Identification Act [Wet op de uitgebreide identificatieplicht]. The first part of this working paper analyses the history of this law: Who were the proponents of compulsory identification? How did they succeed in placing the issue on the political and legislative agenda? What were the arguments for and against compulsory identification? The second part of the paper examines how the law is applied and enforced in practice: How do police officers use their new power? Critics warned that the new law might be applied and enforced in a discriminatory manner. What side effects have occurred in practice? This working paper is based on a literature review and the author's previous work on compulsory identification in the Netherlands.

Keywords

Mandatory identification; police; discrimination

INLEIDING

De Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) kan als hét voorbeeld van criminalisering van het dagelijks leven worden gezien. Deze in 2005 ingevoerde wet bepaalt dat iedereen vanaf veertien jaar een geldig identiteitsbewijs moet kunnen tonen als de politie of een bevoegde toezichthouder daarom vraagt. Wie zich desgevraagd niet wil of kan identificeren, pleegt een strafbaar feit en kan worden aangemerkt als verdachte. Als verdachte kan hij worden onderworpen aan maatregelen als aanhouding, fouillering en medeneming naar het politiebureau voor de vaststelling van zijn identiteit. Ook kan tegen hem proces-verbaal worden opgemaakt en kan hij strafrechtelijk worden vervolgd en tot een boete worden veroordeeld. De politie heeft de bevoegdheid om ten behoeve van al haar taken (bij de bestrijding van criminaliteit, het handhaven van de openbare orde en hulpverlening) om identificatie te vragen. De identificatieplicht geldt dus niet alleen voor verdachten van een (ander) strafbaar feit.

De identificatieplicht heeft een lange voorgeschiedenis. In de jaren dertig van de vorige eeuw werd al eens voorgesteld om een verplicht identiteitsbewijs in te voeren. Dat voorstel werd verworpen omdat het niet zou stroken met de Nederlandse tradities. In 1940 voerden de Duitse bezetters een 'persoonsbewijs' in dat iedere burger bij zich moest dragen en desgevorderd aan iedere opsporingsambtenaar moest tonen. Kort na de oorlog werd de identificatieplicht afgeschaft en werd de uitgifte van persoonsbewijzen gestaakt. De rege-

* A.Bocker@jur.ru.nl.

ring sloot de mogelijkheid van herinvoering niet uit. uit een peiling van de in september 1945 ingestelde Commissie voor het Persoonsbewijs bleek dat de politie en rechterlijke macht voor invoering van een nieuw verplicht identiteitsbewijs waren. Toch adviseerde de commissie de regering daar vooralsnog niet toe over te gaan: het bestuursapparaat was overbelast en er heerste nog te veel een 'vervalsingsmentaliteit'. De commissie voorspelde dat er wel steeds meer behoefte aan een verplicht identiteitsbewijs zou komen – een behoefte die de regering door 'verstandige voorlichting' zou kunnen aanwakkeren.¹

Pas in de jaren tachtig werd de invoering van een algemene identificatieplicht opnieuw onderwerp van discussie. Vervolgens duurde het nog tien jaar voordat een beperkte wettelijke identificatieplicht werd ingevoerd. Weer tien jaar later bleek er voldoende draagvlak voor een algemene identificatieplicht te zijn. In twintig jaar tijd voltrok zich dus alsnog een breuk met de Nederlandse tradities. Hoe heeft die breuk zich voltrokken? Wie vroegen er eigenlijk om een algemene identificatieplicht? Voor welke problemen moest de identificatieplicht een oplossing bieden? Hoe werd eventuele tegenstand overwonnen? Deze vragen komen in het eerste deel van dit paper aan de orde.² In het tweede deel wordt bekeken hoe de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in de praktijk werkt. Hoe passen politieambtenaren hun uitgebreide bevoegdheid toe? Zijn de neveneffecten waarvoor critici waarschuwen in de praktijk opgetreden?

POLITICI ALS BELANGRIJKSTE ACTOREN

Anders dan men misschien zou verwachten heeft de politie nooit om een algemene identificatieplicht gevraagd. Het initiatief tot het debat over dit thema kwam telkens van politici. In de jaren tachtig pleiten politici van CDA en VVD steeds vaker voor een algemene identificatieplicht. De reacties zijn overwegend negatief. Naast bezwaren tegen de inbreuk op de privacy en vrijheid van burgers worden twijfels over de noodzaak en effectiviteit van een identificatieplicht geuit. Ook van politiezijde vallen vooral sceptische reacties te vernemen. Hogere politiefunctionarissen en woordvoerders van politiebonden laten herhaaldelijk weten, weinig heil van een algemene identificatieplicht te verwachten. Nadat in 1994 een beperkte identificatieplicht is ingevoerd, zijn het ook weer politici van VVD en CDA die ervoor zorgen dat het onderwerp op de politieke agenda blijft staan. Bij allerlei gelegenheden pleiten ze voor een (meer) algemene identificatieplicht. En opnieuw reageren politiefunctiona-

1 F. Roest, 'Legitimatieplicht en identiteitsbewijzen in Nederland 1925-1945', in: J. Holvast & A. Mosshammer (red.), *Identificatieplicht. Het baat niet, maar het schaadt wel*, Utrecht: Jan van Arkel 1993.

2 Zie voor een uitgebreider antwoord op deze vragen: A. Böcker, *Identificatieplicht: oplossing of oorzaak van problemen?*, Nijmegen: GNI/Instituut voor Rechtssociologie 2002.

rissen terughoudend. In 2001 waarschuwt de Raad van hoofdcommissarissen nog dat identiteitscontroles de relatie tussen burgers en politie sterk onder druk zullen zetten. Pas na de inwerkingtreding van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (2005) lijken veel politiefunctionarissen de identificatieplicht als toch wel een handig hulpmiddel bij hun dagelijkse taakuitoefening te zien.

DE IDENTIFICATIEPLICHT ALS PANACEE

In de loop van het debat brachten de voorstanders steeds andere argumenten voor een identificatieplicht naar voren. Aanvankelijk is het belangrijkste argument de bestrijding van fraude en andere criminaliteit. Later verschuift het accent naar de afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen van Europa en de gevolgen daarvan voor de opsporing van strafbare feiten en het tegengaan van illegale immigratie. Ook wordt wel gesteld dat een algemene identificatieplicht een bestaande ongelijkheid tussen Nederlanders en hier woonachtige buitenlanders zal wegnemen (buitenlanders zijn namelijk al verplicht om altijd identiteitspapieren bij zich te dragen). In de Wet op de Identificatieplicht (de voorloper van de huidige wet) worden begin jaren negentig ook identificatieplichten ter bestrijding van voetbalvandalisme en zwartrijden in het openbaar vervoer – problemen die dan nogal in de belangstelling staan – opgenomen.³ Later wordt gesuggereerd dat een (meer) algemene identificatieplicht kan bijdragen aan de bestrijding van ‘zinloos geweld’ en terrorisme. In de toelichting bij het wetsvoorstel Uitgebreide identificatieplicht wordt de versterking van de rechtshandhaving het belangrijkste doel genoemd. De identificatieplicht zal de effectiviteit en het gezag van politie en toezichthouders in de publieke ruimte versterken, aldus minister Donner tijdens de parlementaire behandeling.⁴ Al met al heeft het er de schijn van dat de identificatieplicht werd gezien als een oplossing waarvoor alleen nog een geschikt probleem gezocht moest worden.

KNOPEN DOORGEHAKT IN REGEERAKKOORDEN

In de politieke discussie werden tot drie keer toe knopen werden doorgehakt in onderhandelingen over regeerakkoorden. In 1986 leidt de aankondiging van een ‘algemene identificatieplicht op basis van bestaande documenten’ in het concept-regeerakkoord voor het kabinet-Lubbers II tot een storm van kritiek.⁵ Naast bezwaren tegen de inbreuk op grondrechten en twijfels over de praktische voordelen van een identificatieplicht worden ook bezwaren tegen de weinig democratische procedure geuit. Mede naar aanleiding van de kritiek besluit het kabinet eerst advies in te winnen over de rechtmatigheid van een identificatieplicht. In 1987 onderzoekt mr. G.J. Wiarda, oud-president van de Hoge Raad en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, of een identifica-

3 Wetvoorstel Identificatieplicht, *Kamerstukken II 1991/92-1992/93*, 22 694.

4 Wetsvoorstel Uitgebreide identificatieplicht, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 218.

5 Zie voor een selectie: K. Proos & E. Voogd, *Legitimatieplicht. Reacties uit de media*, Amsterdam: SWP 1989.

tieplicht verenigbaar zou zijn met nationale en internationale bepalingen inzake grondrechten.

In 1989 treedt een nieuwe regeringscoalitie aan, waarin de PvdA de plaats van de VVD als coalitiepartner voor het CDA inneemt. De PvdA heeft altijd bezwaar gemaakt tegen welke vorm van identificatieplicht ook. Toch blijkt in het regeerakkoord te staan dat er een 'beperkte' identificatieplicht komt. De plicht zal uitsluitend gelden in bepaalde, in de wet te omschrijven situaties. Na nog drie jaar steggelen binnen de coalitie dient minister van Justitie Hirsch Ballin (CDA) in 1992 een wetsvoorstel in. Het voorstel wordt in 1993 aangenomen en op 1 juni 1994 treedt de Wet op de Identificatieplicht in werking.

In 2002 staat in het 'strategisch akkoord' van het kabinet-Balkenende I dat criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving doeltreffender moeten worden door invoering van een algemene identificatieplicht. Het kabinet is gevallen voordat minister van Justitie Donner (CDA) dit voornemen kan uitvoeren, maar het kabinet-Balkenende II handhaaft het voornemen en voert het in hoog tempo uit. Op 1 januari 2005 treedt de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in werking.

Aan afspraken in regeerakkoorden kleven duidelijke nadelen. Op het moment dat dergelijke afspraken worden vastgelegd, bestaat vaak maar een beperkt zicht op de noodzaak tot en de gevolgen van nieuwe wetgeving. Het doorhakken van knopen in regeerakkoorden betekent ook dat een zeer beperkte groep betrokken is bij de besluitvorming en dat de controlerende functie van het parlement wordt gereduceerd.

EEN DRAAGPLICHT, TOONPLICHT, BEWIJSPLICHT EN/OF VERIFICATIEPLICHT?

Aanvankelijk ging de discussie over de invoering van een 'algemene' identificatieplicht. Het begrip 'algemeen' werd echter zelden gepreciseerd. De voorstanders stelden vaak dat Nederland een van de weinige landen in Europa was waar zo'n plicht nog niet bestond, zonder daarbij in te gaan op de grote verschillen tussen bijvoorbeeld België (waar iedereen vanaf vijftien jaar altijd een identiteitsbewijs bij zich moet dragen en ook zonder speciale aanleiding kan worden gevorderd dit identiteitsbewijs te tonen) en Duitsland (waar iedereen boven de zestien jaar een identiteitsbewijs moet bezitten, maar dit niet bij zich hoeft te dragen, en waar alleen in bepaalde situaties naar dit identiteitsbewijs mag worden gevraagd). De tegenstanders meenden of suggereerden dat een algemene draagplicht werd beoogd, waarbij iedereen altijd zou kunnen worden verplicht zijn identiteitsbewijs te tonen. Zo'n plicht riep veel weerstand op. Wiarda achtte in zijn advies uit 1987 een dergelijke algemene identificatieplicht 'moeilijk verenigbaar met de aan het recht op privacy in het al-

gemeen verbonden ongestoorde vrijheid van beweging'.⁶ Ook de Commissie-Zeevalking, die in 1991 advies uitbracht over het toezicht op vreemdelingen, wees zo'n algemene plicht af. Deze commissie stelde een 'toonplicht' voor. In bepaalde situaties zouden zowel Nederlanders als vreemdelingen de plicht hebben hun identiteit te bewijzen zo nodig door het tonen van een identiteitsbewijs. Wie zo'n bewijs niet direct kon overleggen zou in de gelegenheid moeten worden gesteld om het document op te halen, eventueel onder begeleiding van de politie.⁷

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Identificatieplicht blijft de PvdA benadrukken dat het om een beperkte identificatieplicht gaat, terwijl het CDA constateert dat het wetsvoorstel dicht in de buurt van de door deze partij bepleite algemene identificatieplicht komt. Zo kunnen beide regeringspartijen hun instemming met het wetsvoorstel legitimeren. Het voorstel zoals dat in 1993 wordt aangenomen wijzigt een aantal wetten, zodat in bepaalde situaties een identificatieplicht ontstaat. Enerzijds gaat het daarbij om voorspelbare momenten (zoals indiensttreding bij een werkgever), anderzijds om situaties waarin men zonder dat men zelf weet of en wanneer dat het geval zal zijn verzeild kan raken (controles op de werkplek, vreemdelingentoezicht, bestrijding van voetbalvandalisme).

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel is geen sprake van een 'draagplicht', maar van een 'bewijsplicht', dat wil zeggen, 'de verplichting om een daartoe aangewezen identiteitsbewijs op eerste verzoek te overhandigen aan de controleur of opsporingsambtenaar die in het kader van zijn taakvervulling naar dat bewijs vraagt'. De toelichting erkent dat het verschil met een draagplicht niet groot is. Als een van de redenen waarom niet is gekozen voor een 'toonplicht' (waarbij men het identiteitsbewijs bijvoorbeeld thuis zou mogen ophalen) wordt genoemd dat burgers dan minder worden 'gestimuleerd' een identiteitsbewijs bij zich te dragen. Sommige tegenstanders menen dat het voorgestelde stelsel van beperkte identificatieplichten als een opstapje tot een algemene identificatieplicht is bedoeld. De toelichting bij het wetsvoorstel geeft zeker voedsel aan deze gedachte. En na de invoering van de beperkte identificatieplicht wordt inderdaad al snel voor een meer omvattende identificatieplicht gepleit.

In de huidige, uitgebreide Wet op de identificatieplicht wordt van een 'toonplicht' gesproken, maar daar wordt nu iets anders onder verstaan dan in de jaren negentig (het is niet de bedoeling dat het identiteitsbewijs thuis wordt opgehaald). Feitelijk geldt nu een draagplicht. In de toelichting bij het wetsvoorstel werd benadrukt dat de politie geen algemene bevoegdheid zou krijgen om burgers zonder reden aan te houden en naar hun identiteitsbewijs te

6 *Kamerstukken II 1986/87, 19 991.*

7 *Commissie binnenlands vreemdelingentoezicht, Eindrapport, Den Haag 1991.*

vragen. Van een (te) algemene identificatieplicht in de zin van het advies van Wiarda zou daarom geen sprake zijn.

In een begin 2008 ingediend initiatiefvoorstel van VVD-kamerlid (en oud-minister) Kamp wordt de verplichting om altijd een identiteitsbewijs 'bij zich te dragen en voor controle beschikbaar te hebben' geïntroduceerd. Volgens de toelichting bij het voorstel wordt hiermee een verplichting die impliciet al in de wet besloten ligt expliciet gemaakt. Naast deze draagplicht introduceert het voorstel een nieuwe loot aan de tak der identificatieplichten, te weten een 'verificatieplicht'. In het voorstel wordt iedereen verplicht om verificatie van zijn identiteit mogelijk te maken; en om de nakoming van deze laatste verplichting te verzekeren wordt het verboden om boerka's, bivakmutsen en andere gezichtsbedekkende kleding (die vergelijking van het gezicht met de foto op het identiteitsbewijs belemmert) te dragen.⁸ Het voorstel is niet in de Kamer besproken, maar is ook niet ingetrokken. Het zou binnenkort weer actueel kunnen worden gezien de aankondiging van een voorstel voor 'een algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding zoals boerka's' in het regeer- en gedoogakkoord van het huidige kabinet.

SELECTIEF GEBRUIK VAN ONDERZOEK EN ADVIEZEN

Vele wetenschappers leverden gevraagd of ongevraagd commentaar op de voorstellen van politici en de regering. De meeste van deze commentatoren oordeelden negatief over een algemene identificatieplicht. In plaats van bestaande problemen op te lossen, zou zo'n plicht juist nieuwe problemen veroorzaken. Vaak werd gewaarschuwd dat een algemene identificatieplicht op discriminerende wijze zou worden toegepast en tot verdere marginalisering van migranten, daklozen en zwervers zou leiden.

De criminoloog Bovenkerk wijdt in 1989 zijn inaugurele rede aan de vraag of het voorstel om de Vreemdelingenwet zo te wijzigen dat ook Nederlanders kunnen worden verplicht een identiteitsbewijs te tonen, tot selectieve controles op grond van 'ras' of uiterlijk zal leiden. Om daar achter te komen moet volgens hem worden onderzocht hoe er nu bij de grenscontroles door de mareschaussee wordt geselecteerd. Op basis van observaties in de trein van en naar Duitsland concludeert Bovenkerk dat grenspassanten met een 'buitenlands uiterlijk' significant vaker om hun papieren worden gevraagd dan 'blanken'.⁹

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) doet in hetzelfde jaar onderzoek naar de te ver-

8 Voorstel van wet van het lid Kamp tot wijziging Wet op de identificatieplicht en het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 331.

9 F. Bovenkerk, *Er zijn grenzen*, Arnhem: Gouda Quint 1989.

wachten kosten en baten van een algemene identificatieplicht. Aan dit onderzoek ligt geen opdracht van de minister ten grondslag; de onderzoekers van het WODC hebben zelf geconstateerd dat er weinig bekend is over de praktische voor- en nadelen van een identificatieplicht. De conclusie van het onderzoek is dat een algemene identificatieplicht in combinatie met een draagplicht 'zekere praktische voordelen oplevert, maar dat deze gemakkelijk overschat kunnen worden'. Of de baten de kosten zullen overtreffen, zal mede afhankelijk zijn van de mate waarin de bevolking zich aan een draagplicht zal houden.¹⁰

Politici, ook de regering, maken selectief gebruik van de resultaten van deze en andere studies. Wetenschappelijke kennis wordt vooral gebruikt om het eigen, reeds ingenomen standpunt (beter) te onderbouwen. In de toelichting bij het wetsvoorstel Identificatieplicht wordt het WODC-rapport bijvoorbeeld niet genoemd. Ook het advies van de jurist Wiarda wordt selectief gebruikt. In regeringsstukken wordt, als het over de rechtmatigheid van een identificatieplicht gaat, telkens met een verwijzing naar dit advies volstaan. Keer op keer stelt de regering dat het opleggen van een identificatieplicht in de door haar beoogde situaties volgens Wiarda in beginsel verenigbaar is met (inter)nationale grondrechtenbepalingen. Dat Wiarda slechts aan minimumnormen heeft getoetst vermeldt de regering niet. De politieke vraag of wellicht een hoger niveau van bescherming gewenst is, wordt vervolgens niet meer aan de orde gesteld.

De informatiebehoefte van bewindslieden en Kamerleden was duidelijk niet al te groot. Dat zal mede te maken hebben gehad met het sterk gepolitiiseerde karakter van het debat. De politieke meningen lagen tamelijk vast, zeker nadat in 1989 (en opnieuw in 2002) in een regeerakkoord was vastgelegd dat er een (uitgebreide) identificatieplicht zou komen.

VERANDERDE TIJDGEEST

In de loop van twintig jaar debat veranderde de tijdgeest. Punten die in de jaren tachtig de grootste weerstand oproepen raakten later steeds meer geaccepteerd. Aanvankelijk waren de tegenstanders van een identificatieplicht bijvoorbeeld erg beducht voor de invoering van een landelijk uniform persoonsnummer – het sofinummer bestond toen nog niet – en de vermelding daarvan op identiteitsbewijzen. Dat zou de controlemogelijkheden van de overheid over de individuele burger onevenredig vergroten. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Identificatieplicht werd zonder veel omhaal besloten dat alle officiële identiteitsbewijzen, waaronder het rijbewijs, het sofinummer zouden ver-

10 G.J. Veerman, G. Paulides & E.J. Hofstee, *Ik zal eens even vragen naar zijn naam. Voor- en nadelen van een legitimatieplicht*, Arnhem: Gouda Quint 1989.

melden. Er werd ook steeds minder aan de Tweede Wereldoorlog gerefereerd.

Uit opiniepeilingen bleek dat de bevolking steeds minder moeite had met identificatieplichten. Medio jaren tachtig waren evenveel Nederlanders voor als tegen een 'algemene' identificatieplicht. Begin jaren negentig zei een ruime meerderheid geen bezwaar te hebben tegen het invoeren van een identificatieplicht om de opsporing van diverse categorieën wetsovertreders te vergemakkelijken. Na de aanslagen van 11 september 2001 werd ruime steun voor de invoering van een algemene identificatieplicht (en voor terugkeer van de grenscontroles in Europa) gemeten.¹¹

WERKING IN DE PRAKTIJK

Een veel gestelde vraag in het debat over het wetsvoorstel Uitgebreide identificatieplicht was of de uitbreiding niet in feite de invoering van een algemene identificatieplicht behelsde. Volgens de regering was dit niet het geval, omdat politieambtenaren en toezichthouders geen algemene bevoegdheid kregen om burgers naar hun identiteitsbewijs te vragen. Ze mogen dit slechts 'voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is' voor de uitoefening van hun taken. Sommige critici meenden dat dit criterium te veel ruimte voor interpretatie laat en onvoldoende waarborgen biedt tegen controles op identiteitsbewijzen als doel op zich door politie en toezichthouders. Ook waarschuwden zij voor het gevaar van een discriminerende toepassing van de bevoegdheid tot controle en vervolging.

Hoe werkt de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) in de praktijk? Hoe passen politieambtenaren hun uitgebreide bevoegdheid toe? Zijn de neveneffecten waarvoor critici waarschuwden in de praktijk opgetreden?

Enkele weken na de invoering van de WUID ontstond er ophef omdat een vrouw met baby was meegenomen naar het politiebureau wegens het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. In de eerste maanden na de invoering werd een groot aantal bekeuringen uitgedeeld. Minister van Justitie Donner gaf in antwoord op Kamervragen aan dat het Openbaar Ministerie 'om het gewenningsproces zo snel mogelijk te laten verlopen' een aanwijzing had gegeven voor een verscherpt handhavingsbeleid. In totaal werd in 2005 ruim 70.000 keer proces-verbaal opgemaakt op grond van art. 447e Sr (het niet voldoen aan de identificatieplicht is strafbaar op grond van dit artikel).

Uit onderzoek van *de Volkskrant* naar de werking in de eerste vijftien maanden bleek dat de politie de identificatieplicht vooral als 'boeteverdubbelaar' voor lichte vergrijpen gebruikte. Burgers die werden aangehouden voor

11 K. Sommer & J. van 't Hof, 'Legitimatieplicht: meningen en feiten', *Privacy & Registratie* 1986-3, p. 7-16; *Het Vrije Volk*, 1 december 1990; *de Volkskrant*, 26 september 2001.

delicten als fietsen zonder licht en wildplassen kregen meteen ook een boete voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. Daarnaast bleek het aantal bekeuringen per politiekorps sterk te verschillen. Het ene korps handhaafde de identificatieplicht strikter dan het andere. Overigens bleek een aanzienlijk deel van de uitgeschreven bekeuringen niet te worden betaald. Van de bekeuringen die vervolgens werden doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie, scheen een aanzienlijk deel niet in orde te worden bevonden.¹²

In reactie op deze en andere berichten nam de Tweede Kamer begin 2007 de motie-Pechtold aan, waarin de Kamer de regering hield aan haar toezegging om de WUID in 2008 te evalueren (de regering wilde een jaar uitstel). Later dat jaar kwam de wet opnieuw in de publiciteit door een publicatie van Buro Jansen & Janssen waarin juist op het hoge aandeel enkelvoudige boetes (ruim 40 procent) werd gewezen. Als er geen sprake was van een ander strafbaar feit, waarom waren de betreffende burgers dan gevraagd om hun identiteitsbewijs te laten zien? De politie mocht toch niet zonder aanleiding om identificatie vragen?¹³

Hierna werd het in de media zowel als in de Kamer betrekkelijk stil rond de WUID. Ook de publicatie van het lang verwachte evaluatierapport doorbrak die stilte niet. Minister van Justitie Hirsch Ballin stuurde het rapport, vergezeld van een beleidsreactie, in juni 2009 naar de Kamer.¹⁴ Begin 2011 was het nog steeds niet besproken.

DE IDENTIFICATIEPLICHT ALS BOETEVERDUBBELAAR

Ten behoeve van de evaluatie van de WUID werden interviews en een schriftelijke enquête bij (onder meer) een groot aantal politiekorpsen gehouden. Ook werden cijfers verzameld over de processen-verbaal (pv's) die in de eerste drie jaar werden uitgeschreven. Daarnaast werden cijfers over klachten verzameld.

In het evaluatierapport wordt bevestigd dat de identificatieplicht vaak als boeteverdubbelaar fungeert. De analyse van de pv's laat zien dat 60 procent werd uitgeschreven in combinatie met een andere bekeuring. Meestal gaat het dan om kleine overtredingen (wildplassen, portiekhangen, openbare dronkenschap, verkeersovertredingen). Sommige van die overtredingen worden vooral ook door daklozen en (andere) drugsverslaafden begaan. Een groep in een

12 de *Volkskrant*, 22 april 2006, 12 mei 2006.

13 Buro Jansen & Janssen, *Themakrant – Infozine Identificatieplicht*, oktober 2007, www.burojansen.nl.

14 H. Everwijn e.a., *Het functioneren van de WUID in de praktijk. Evaluatie van de Wet op de Uitgebreide Identificatieplicht*, Barneveld: Significant 2009; *Kamerstukken II 2008/09*, 31 700 VI, nr. 33.

marginale sociale positie wordt dus vaak beboet voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs.

Uit het evaluatierapport valt op te maken dat vooral in de beginperiode de identificatieplicht bij sommige korpsen als een praktisch instrument bij het vervullen van (enkele jaren eerder ingevoerde) prestatiecontracten en bonnennormen werd gezien. Na het eerste jaar is het aantal pv's echter sterk gedaald (van 70.200 in 2005 naar 21.300 in 2008). Hiervoor worden in het rapport verschillende verklaringen gegeven. Aanvankelijk werd een 'pv 447e Sr' zeker binnen een aantal korpsen als een 'makkelijke boete' gezien, handig ook om individuele bonnennormen te halen. Na een aantal maanden werd duidelijk dat arrondissementsparketten en kantonrechters strenge eisen stellen aan het proces-verbaal. Vermeld moet worden in welk kader inzage in een identiteitsbewijs werd gevorderd en waarom die vordering noodzakelijk was voor een redelijke taakuitvoering. Dat maakt het uitschrijven van een bekeuring wegens het niet voldoen aan de identificatieplicht een bewerkelijke zaak. Daarnaast stuurde het Openbaar Ministerie in reactie op de ervaringen in de beginperiode een aanvullende instructie aan de parketten en politiekorpsen. Hierin werd aangegeven dat het niet altijd wenselijk is om verdachten bij een lichte overtreding aan te houden en mee te nemen naar het politiebureau bij het ontbreken van een identiteitsbewijs. Daarom mogen naast de officiële identiteitsbewijzen eventueel ook 'andere pasjes en andere hulpmiddelen' worden geaccepteerd om de identiteit vast te stellen. Ten slotte is volgens de geënquêteerde politieagenten het percentage burgers dat een officieel identiteitsbewijs op zak heeft toegenomen. Ook daardoor is het aantal pv's afgenomen.

Het aantal bekeuringen is dus sterk gedaald. Ook het aantal aanhoudingen is na de aanvullende instructie van het OM gedaald. Exacte cijfers hierover ontbreken echter. Uit de enquête onder politieagenten blijkt dat het zeker geen vanzelfsprekendheid is dat iemand die geen identiteitsbewijs kan tonen de gelegenheid krijgt om zich op alternatieve wijze te identificeren. Het beleid ten aanzien van het accepteren van niet-officiële identiteitsbewijzen verschilt ook per regio.

Ongeveer de helft van de bekeuringen wordt overigens niet betaald. Het betalingspercentage is laag in vergelijking met dat van vergelijkbare feiten. Een mogelijke verklaring is de publieke weerstand in de beginperiode. Een andere verklaring is het type 'verdachten' dat veel in aanraking komt met de WUID: zwervers, daklozen en verslaafden plegen bekeuringen niet te betalen.

DE IDENTIFICATIEPLICHT ALS MIDDEL TOT ONTANONIMISERING EN NORMALISERING

De WUID geeft de politie de bevoegdheid om inzage in een identiteitsbewijs te vorderen ten behoeve van al haar taken. Over de omvang van het gebruik

van deze vorderingsbevoegdheid zijn volgens het evaluatierapport geen exacte uitspraken mogelijk, omdat er geen volledige registratie plaatsvindt van situaties waarin de bevoegdheid is toegepast. Het aantal pv's is na het eerste jaar afgenomen. Uit de enquête onder politieagenten blijkt echter dat de vorderingsbevoegdheid niet minder wordt toegepast. Agenten zijn alleen terughoudender geworden met het opmaken van proces-verbaal.

In wat voor situaties maakt de politie dan gebruik van haar vorderingsbevoegdheid? Bij ongeveer 85 procent van de pv's op grond van art. 447e Sr valt uit de geregistreerde feiten en omstandigheden op te maken dat de aanleiding tot het vorderen van een identiteitsbewijs was gelegen in een strafbaar feit. Slechts een beperkt aantal pv's vloeide voort uit controles ten behoeve van het handhaven van de openbare orde, zonder dat een strafbaar feit was gepleegd. Volgens het evaluatierapport kan het echter zo zijn dat deze laatste controles niet of nauwelijks leiden tot pv's voor het niet voldoen aan de identificatieplicht. Uit de interviews met politieagenten en leidinggevenden blijkt dat de vorderingsbevoegdheid vaak wordt toegepast bij overlast veroorzaakt door (drugs- of alcoholverslaafde) zwervers en bedelaars. Daarnaast wordt de bevoegdheid regelmatig toegepast in reactie op en ter voorkoming van overlast door hangjongeren. Volgens het evaluatierapport hebben veel korpsen de afgelopen jaren jeugdgroepen in kaart gebracht die regelmatig overlast veroorzaken. De identificatieplicht vormde daarbij een hulpmiddel.

Een kleinschalig onderzoek dat iets eerder dan de officiële evaluatie werd uitgevoerd, geeft meer inzicht in het gebruik van de vorderingsbevoegdheid in situaties waarin geen sprake is van een strafbaar feit. De rechtssociologen Bart van Klink en Nicolle Zeegers interviewden twaalf politieagenten bij vier verschillende korpsen over de wijze waarop ze de identificatieplicht toepassen.¹⁵ Volgens de geïnterviewde agenten helpt de identificatieplicht niet om 'echte criminelen' te vangen, maar maakt hij wel een efficiëntere aanpak van overtredingen mogelijk (doordat bij vechtpartijen en ongelukken aan alle omstanders kan worden gevraagd om een identiteitsbewijs te tonen). Het meest enthousiast zijn de respondenten echter over de mogelijkheden tot proactief ingrijpen die de uitgebreide identificatieplicht biedt. De WUID maakt het mogelijk om burgers te registreren die (nog) niet als verdachte kunnen worden aangemerkt. Het vooraf in beeld brengen en uit de anonimiteit halen van potentiële onruststokers en geweldplegers vergroot volgens de geïnterviewde agenten niet alleen de pakkans. Het heeft ook een preventieve werking (die volgens de onderzoekers overigens niet met cijfers kan worden gestaafd). Deze toepassingsmogelijkheid zou vooral van belang zijn bij de aanpak van overlast die in

15 B. van Klink & N. Zeegers, 'De identificatieplicht als middel tot de-anonimisering en disciplineren', *Recht der Werkelijkheid* 2008-2, p. 35-55.

groepsverband wordt gepleegd: bij voetbalwedstrijden, demonstraties en in het uitgaansleven.

Uit dit onderzoek blijkt dat de identificatieplicht voor de politie behalve een middel tot ont-anonimisering ook een middel tot disciplineren en normalisering van burgers vormt. Alleen al door naar een identiteitsbewijs te vragen geeft een agent de betreffende burgers (bijvoorbeeld luidruchtige voetbal-supporters) het signaal dat ze hun gedrag moeten aanpassen. De onderzoekers merken hierbij op dat uit de interviews een taakopvatting spreekt 'die verder gaat dan het afdwingen van conformiteit aan rechtsnormen en die zich uitstrekt tot het afdwingen van "normaal gedrag"'. De geïnterviewde agenten benadrukken dat ze de wet redelijk, zorgvuldig en consequent toepassen en niet zomaar, willekeurig of op discriminerende wijze controleren. Ze lijken zich ervan bewust dat ze, om burgers te kunnen disciplineren, zelf ook discipline moeten tonen.

SLOTOPMERKINGEN

De politie, die vooraf geen hoge verwachtingen van de identificatieplicht had, lijkt hem na de invoering toch te hebben omarmd. In het evaluatieonderzoek onderschreven vrijwel alle respondenten bij de politie dat de WUID bijdraagt aan de handhaving van de openbare orde zowel als de strafrechtelijke handhaving. In het evaluatieonderzoek werden geen indicaties gevonden van een discriminerende toepassing. Noch de politie zelf, noch de Nationale Ombudsman en antidiscriminatiebureaus hebben veel klachten ontvangen over de toepassing van de WUID. In zijn beleidsreactie op het evaluatierapport schreef toenmalig minister van Justitie Hirsch Ballin verheugd te zijn met deze uitkomsten.

Toch vallen er nog wel enkele kanttekeningen te plaatsen. De identificatieplicht lijkt na de beginperiode minder als boeteverdobbelaar en (relatief) meer als hulpmiddel bij proactief ingrijpen te worden gebruikt. Juist bij deze laatste toepassing vervaagt echter het onderscheid tussen een uitgebreide en een algemene identificatieplicht en worden inbreuken op de burgerlijke vrijheden wellicht al te gemakkelijk gerechtvaardigd geacht. Een tweede kanttekening is dat op grond van het geringe aantal klachten een discriminerende toepassing niet zonder meer kan worden uitgesloten. Burgers die discriminatie (menen te) hebben ondervonden, dienen lang niet altijd een klacht in. In een survey die in 2009 in opdracht van het Europees Bureau voor de grondrechten werd gehouden, zei een kwart van de respondenten met een Noord-Afrikaanse of Turkse achtergrond in Nederland in de afgelopen twaalf maanden wel eens staande te zijn gehouden door de politie. Dat lijkt een hoog percentage, maar een vergelijkingsgroep ontbrak helaas. Een aanzienlijk deel van de betreffende respondenten (40 respectievelijk 25 procent) meende wel dat hun

etnische achtergrond een rol had gespeeld bij de staandehouding.¹⁶ Het evaluatierapport vermeldt dat in een steekproef van ruim 200 gevallen uit de bedrijfsprocessensystemen van politiekorpsen waarin de vorderingsbevoegdheid was toegepast, bijna de helft betrekking had op personen met een niet-Nederlandse achtergrond. Ook dat lijkt een hoog percentage, en de constatering van de onderzoekers dat dit cijfer niet substantieel afwijkt ‘van de mate waarin deze groepen voorkomen in de registratie van de politie’ klinkt al te gemakkelijk. Het is immers nog maar de vraag hoe het hoge percentage in de politieregistraties tot stand is gekomen. Wellicht liggen er ook (indirect) discriminerende routines en praktijken aan ten grondslag. Een laatste kanttekening is dat het evaluatieonderzoek voornamelijk bij politie en justitie heeft plaatsgevonden. Het perspectief van burgers – en speciaal hen van wie regelmatig inzage in een identiteitsbewijs wordt gevorderd – ontbreekt nagenoeg.

Door de uitgebreide identificatieplicht is iedere burger bij voorbaat verdacht geworden. De politie kan ons immers ten behoeve van al haar taken vragen om ons paspoort of rijbewijs te tonen. Kunnen of willen we dat niet, dan plegen we een strafbaar feit. En als we wel een identiteitsbewijs laten zien, dan heeft de politie alvast onze gegevens ‘voor het geval dat’. Tegelijkertijd zorgt de identificatieplicht ervoor dat wij als burgers – met altijd ons paspoort of rijbewijs op zak – de taak van de politie verlichten. Behalve tot verdachten zijn we dus ook tot een soort van hulpagenten gemaakt. Natuurlijk zijn in de (uitvoerings)praktijk bepaalde groepen burgers meer verdacht dan andere. ‘Normale’ burgers lopen – anders dan daklozen, drugsverslaafden en hangjongeren – niet zo heel veel kans om naar hun identiteitsbewijs te worden gevraagd. Zolang ze zich maar ‘normaal’ gedragen. De identificatieplicht stelt de politie in staat om een taak op zich te nemen die burgers zelf steeds meer uit de weg lijken te gaan: elkaar aanspreken op ‘abnormaal’ gedrag. Al deze functies van de identificatieplicht passen bij de algehele tendens tot criminalisering van sociale problemen die zich de afgelopen decennia heeft voorgedaan.

LITERATUUR

- A. Böcker, *Identificatieplicht: oplossing of oorzaak van problemen?*, Reeks Recht & Samenleving 17, Nijmegen: GNI/Instituut voor Rechtsociologie 2002.
- F. Bovenkerk, *Er zijn grenzen*, Arnhem: Gouda Quint 1989.
- Buro Jansen & Janssen, *Themakrant – Infozine Identificatieplicht*, oktober 2007, www.burojansen.nl.
- Commissie binnenlands vreemdelingentoezicht, *Eindrapport*, Den Haag 1991.
- EU-MIDIS, *European Union Minorities and Discrimination Survey. Data in focus report 2: Muslims*, Wenen: Fundamental Rights Agency 2009.

16 EU-MIDIS, *European Union Minorities and Discrimination Survey. Data in focus report 2: Muslims*, Wenen: Fundamental Rights Agency 2009.

- H. Everwijn, W. Jongebreur & P. Lolkema, *Het functioneren van de WUID in de praktijk. Evaluatie van de Wet op de Uitgebreide Identificatieplicht*, Barneveld: Significant 2009.
- B. van Klink & N. Zeegers, 'De identificatieplicht als middel tot de-anonimisering en disciplinering', *Recht der Werkelijkheid* 2008-2, p. 35-55.
- K. Proos & E. Voogd, *Legitimatieplicht. Reacties uit de media*, Amsterdam: SWP 1989.
- F. Roest, 'Legitimatieplicht en identiteitsbewijzen in Nederland 1925-1945', in: J. Holvast & A. Moshammer (red.), *Identificatieplicht. Het baat niet, maar het schaadt wel*, Utrecht: Jan van Arkel 1993.
- K. Sommer & J. van 't Hof, 'Legitimatieplicht: meningen en feiten', *Privacy & Registratie* 1986-3, p. 7-16.
- G.J. Veerman, G. Paulides & E.J. Hofstee, *Ik zal eens even vragen naar zijn naam. Voor- en nadelen van een legitimatieplicht*, Arnhem: Gouda Quint 1989.