

Het functioneren van de WUID in de praktijk

Evaluatie van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht

Barnveld, 4 februari 2009

Referentie: WJ/bv/07.340

Auteur(s): Hayke Everwijn

Wouter Jongebreur

Pieter Lolkema

Opdrachtgever: Ministerie van Justitie, WODC

© 2009 WODC, ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Voorwoord	7
Managementsamenvatting	9
Summary	23
I Inleiding	37
Uitbreiding van de beperkte identificatieplicht	37
De beperkte identificatieplicht vanaf 1994 (WID)	37
De uitgebreide, beperkte identificatieplicht vanaf 2005 (WUID)	38
Evaluatie van de werking van de WUID	41
Doelstelling van de evaluatie en onderzoeksvragen	41
Toetsing van de hypothese ten aanzien van doelbereiking	43
Reikwijdte van het onderzoek	43
Aanpak van het onderzoek	44
Leeswijzer	46
2 Bedoeling en implementatie van de wet	47
Beknopte geschiedenis van de wet	47
Beweegredenen om de wet in te voeren en de verwachte werking	48
Beweegredenen om de wet in te voeren	48
Verwachte werking van de wet volgens de wetgever	49
Verwachte, ongewenste neveneffecten van de wet volgens critici	50
De vertaling van de wet naar de praktijk	50
Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht van het College van PG's	51
Aanvulling op de aanwijzing	54
Vertaling van de wet en de aanwijzing in werkinstructies voor opsporingsambtenaren	55
3 De toepassing van de wet	59
Het toepassen van de vorderingsbevoegdheid	59
Vragen of vorderen	60
Situaties waarin de vorderingsbevoegdheid wordt toegepast	60
De toepassing in de praktijk ten opzichte van de bedoeling van de aanwijzing	64
Omvang van het gebruik van de vorderingsbevoegdheid	66
Mogelijkheden verificatie getoonde identiteitsbewijzen	68
Reactie op het niet voldoen aan de vordering	69

Alternatieve vaststelling identiteit op straat	70
Problemen bij de vaststelling van de identiteit op straat	70
Wel of niet aanhouden en meenemen naar het bureau	72
Toepassing dwangmiddelen na de aanvulling van het College van PG's	72
Het vaststellen van de identiteit na aanhouding	77
Het uitschrijven van een PV voor overtreding van artikel 447e Sr	79
Ontwikkeling in het aantal PV's 447e Sr	80
Situaties waarin vervolging voor artikel 447e Sr plaatsvindt	83
Opportuniteit van het al dan niet bestraffen op basis van artikel 447e Sr	86
De toepassing van de wet door Boa's zonder politietaak	89
Bevoegdheden van Boa's	89
Het toepassen van de vorderingsbevoegdheid door de Boa's	90
Het toepassen van dwangmiddelen door de Boa's	91
Het opmaken van PV's 447e Sr door de Boa's	92
Het toepassen van de bevoegdheden door de KMar	93
4 Het aantal processen-verbaal en het procesverloop	95
Gerapporteerd wordt over bij het CJIB geregistreerde PV's 447e Sr	95
Beschouwing aantallen PV's 447e Sr	96
Trend in het aantal PV's 447e Sr	96
Aantal PV's 447e Sr per leeftijdscategorie	97
Aantal PV's 447e Sr per aanleverende instantie	99
Aantal PV's 447e Sr per persoon	100
Het procesverloop van de PV's 447e Sr	100
PV's 447e Sr afgedaan zonder straf	101
Het procesverloop van de PV's 447e Sr per processtap	103
Verschil opgemaakte en geregistreerde PV's 447e Sr bij het CJIB	103
Betalingspercentage	104
PV's 447e Sr geseponeerd bij het CJIB	108
Afboeken in het voorportaal van Compas	108
Sepotpercentage	110
Vonnissen	111
Verschillen tussen arrondissementen	112
5 Interactie handhavingsbeleid en uitvoering (vijf casussen)	115
Casus I: KLPD	115
19 verschillende arrondissementsparketten	115
Beschrijving toepassing per dienst van het KLPD	117
Reactie op brieven	119
Extra mogelijkheden versus extra verplichtingen	120

Casus 2: arrondissement Amsterdam	120
Aanscherping kwaliteitscriteria	121
Reactie op aangescherpte criteria	123
Casus 3: arrondissement Rotterdam	124
Context waarin de WUID is ingevoerd	124
Maatregelen om de kwaliteit van PV's te verhogen	125
Opstartproblemen WUID	126
Casus 4: arrondissement Arnhem	127
Implementatie	127
Onvoldoende registratie en bijsturing	128
Casus 5: arrondissement Utrecht	129
Themazitting Utrecht 28 september 2005	129
Conclusies aan de hand van vijf casussen	132
Oorzaken groot deel PV's 447e Sr afgedaan 'zonder straf'	132
Vaststelling van de identiteit	132
Reacties op de afboekingen en sepots	133

6 Redelijke taakuitoefening, leeftijdsgrens, klachten en agressie | 35

Acceptatie van de identificatieplicht	135
Protesten in de beginperiode	136
Acceptatie door de burgers	136
Toepassing van de wet als doel op zich	138
Criterium redelijke taakuitoefening	139
Criterium 'redelijke taakuitoefening' in het wetgevingsproces	139
Duidelijkheid criterium 'redelijke taakuitoefening' volgens opsporingsambtenaren	140
De redelijke taakuitoefening af te leiden uit gerechtelijke uitspraken	143
Toetsbaarheid van het criterium	145
Discriminatie	147
Praktijkervaringen met de leeftijdsgrens van 14 jaar	149
Waarom is er gekozen voor de leeftijdsgrens van 14 jaar?	149
Bewustzijn van de leeftijdsgrens in de praktijk	150
Argumenten voor en tegen aanpassing van de leeftijdsgrens	151
Het kunnen tonen van een identiteitsbewijs	152
Betalingspercentage transacties door jongeren	153
Conclusie ten aanzien van de praktijkervaringen met de leeftijdsgrens	153
Klachten met betrekking tot de WUID	154
De situaties waarop de klachten betrekking hebben	156
Een klachtencommissie spreekt zich uit over de WUID	156
Klachten ingediend bij de Nationale ombudsman	157
Klachten binnengekomen bij het LBR	159

Onderzoek Buro Jansen en Janssen	160
Mate waarin de toepassing van de bevoegdheid leidt tot agressie	161
7 De toegevoegde waarde van de wet	163
Verwachte bijdrage aan de taakuitoefening van de politie	163
Waargenomen bijdrage aan de taakuitoefening van de politie	164
Conclusies toegevoegde waarde WUID voor politieambtenaren	170
Toegevoegde waarde voor de taakuitoefening van Boa's en toezichhouders	171
8 Conclusies	173
1. De toepassing van de uitgebreide bevoegdheid (situaties en omvang)	173
Het toepassen van de vorderingsbevoegdheid	173
Het toepassen van dwangmiddelen	174
Het opmaken van PV's 447e Sr	175
De toepassing van de WUID door Boa's (niet zijnde politieambtenaren)	175
2. Aantal PV's 447e Sr en het procesverloop	176
Kwaliteit van de registratie	176
Eisen aan identiteitsvaststelling	177
Reacties op de afboekingen en sepots	177
3. Redelijke taakuitoefening	178
De toepassing van de WUID en de redelijke taakuitoefening	178
PV's 447e Sr voor bepaalde personen of groepen	179
De toetsbaarheid van toepassing van het criterium 'redelijke taakuitoefening'	180
4. Praktijkervaringen met de leeftijdsgrens van 14 jaar	181
5. Identiteitsvaststelling op straat	181
6. Ervaringen met betrekking tot verificatie van identiteitsbewijzen	182
7. Klachten	183
8. Ondersteuning van de taakuitoefening van opsporingsambtenaren	184
9. Agressief gedrag door de WUID	185
A Onderzoeksverantwoording	187
Onderzoeksactiviteiten	187
Uitvoering onderzoeksactiviteiten	188
Uitvoering van de onderzoeksactiviteiten gericht op registratiegegevens	188
Uitvoering van de onderzoeksactiviteiten gericht op interviews	193
Het bevragen van het OM en de ZM	197
Het analyseren van klachten en meldingen	198
Uitvoering van de onderzoeksactiviteit met betrekking tot gerechtelijke procedures	199
Uitvoering overige onderzoeksactiviteiten	199
Afbakening van de onderzoeksactiviteiten	199

B	Literatuurlijst	203
C	Lijst met gebruikte afkortingen	207
D	Vragenlijsten	209

Voorwoord

Voorliggend document is het eindrapport van de evaluatie van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID). Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd in de periode februari tot en met december 2008 door advies- en onderzoeksbureau Significant. De opdracht is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op aanvraag van de (beleids)directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding en de directie Wetgeving van het ministerie van Justitie. De (toenmalige) Minister van Justitie heeft bij invoering aan de Tweede Kamer toegezegd in 2008 deze wet te laten evalueren.

Wij willen allereerst de leden van de begeleidingscommissie bedanken, die door hun deskundige bijdrage het onderzoek en de rapportage vanuit juridisch, beleidsmatig en uitvoeringsperspectief hebben aangescherpt. Wij willen hen in het bijzonder bedanken voor het uithoudingsvermogen en enthousiasme gedurende de relatief lange looptijd van het onderzoek en niet in het minst voor de plezierige samenwerking. De begeleidingscommissie bestond uit:

- (a) De heer prof. dr. J. (Jan) Naeyé (Vrije Universiteit, voorzitter);
- (b) Mevrouw mr. I.M. (Margaret) Abels (Directie Wetgeving, Ministerie van Justitie);
- (c) De heer mr. dr. A.R. (Arthur) Hartmann (Erasmus Universiteit Rotterdam);
- (d) Mevrouw mr. W.M. (Willemien) de Jongste (WODC, projectbegeleider);
- (e) De heer dr. E.C. (Edwin) Mac Gillavry (Wetenschappelijk Bureau Openbaar Ministerie);
- (f) De heer J.C. (Jaap) Snapper (Regiopolitie Gelderland-Midden);
- (g) De heer mr. C.H. (Cees) van der Laan, later opgevolgd door de heer dr. R. (Rob) Teijl (Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Ministerie van Justitie).

Daarnaast zijn wij veel dank verschuldigd aan de vele mensen in het veld die registratiegegevens hebben aangeleverd, onze interviewvragen hebben beantwoord, de enquête hebben ingevuld en andere relevante informatie hebben ingebracht. Het verzamelen van deze gegevens was lang niet altijd eenvoudig, maar wij hebben ons mede dankzij de bereidwilligheid van de respondenten voor de analyses en rapportage kunnen baseren op een rijke hoeveelheid onderzoeksmateriaal.

Het was geen eenvoudig evaluatieonderzoek, maar het heeft ons als onderzoekers van het begin tot het einde zeer geboeid. Gezien de diversiteit van de onderzoeksvragen en de te betrekken organisaties, was het de kunst een zo volledig en objectief mogelijk beeld te schetsen. Wij hopen dat het eindresultaat de basis biedt voor een goede discussie over dit onderwerp.

Namens het onderzoeksteam,
Wouter Jongebreur, projectleider

Inleiding

Sinds 1 januari 2005 is de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) van kracht. De WUID is een uitbreiding van de identificatieplicht ten opzichte van de situatie vóór 1 januari 2005 en betreft een wijziging van en aanvulling op de Wet op de identificatieplicht (WID), die vanaf 1 juni 1994 van kracht is en een aantal daaraan gekoppelde wetten.

De Wet op de identificatieplicht (WID) voorzag in een beperkte identificatieplicht: personen moesten zich op verzoek kunnen identificeren in specifieke situaties ter bestrijding van voetbalvandalisme, zwartrijden in het openbaar vervoer, fraude en illegaal verblijf in Nederland.

Met de komst van de WUID hebben opsporingsambtenaren en toezichthouders de algemene bevoegdheid gekregen om in het kader van hun taakuitoefening inzage in een identiteitsbewijs te vorderen bij personen van 14 jaar of ouder. Degene die niet direct voldoet aan deze vordering maakt zich schuldig aan een strafbaar feit door overtreding van artikel 447e Wetboek van Strafrecht en kan worden gestraft met een geldboete van de tweede categorie (in het vervolg aan te duiden met 'PV 447e Sr'). Met de invoering van de WUID lijkt een situatie van een algemene identificatieplicht – en daarmee een draagplicht – te zijn ingevoerd. Dit is echter niet het geval: de beperking geldt dat het toepassen van de bevoegdheid redelijkerwijs noodzakelijk moet zijn voor de taakuitoefening.

De uitbreiding van de identificatieplicht zoals opgenomen in de WUID heeft als belangrijkste doel de rechtshandhaving te versterken en het toezicht in openbare ruimtes te versterken door de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders te ondersteunen.

Ten tijde van het wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer gesteld dat een evaluatie van de wet na drie jaar wenselijk is. De doelstelling van het onderzoek is de Tweede Kamer te voorzien van informatie over de (praktijk)ervaringen met de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID).

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

In welke mate draagt de in de wet neergelegde identificatieplicht bij aan een versterking van de rechtshandhaving en het toezicht in openbare ruimtes door ondersteuning van de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders?

Onderzoeksaanpak

De volgende onderzoeksactiviteiten zijn uitgevoerd voor de beantwoording van de onderzoeksvragen:

- (a) Het analyseren van kwantitatieve gegevens in de systemen van het CJIB en het OM en analyse van gegevens uit de bedrijfsprocessensystemen van de politie;
- (b) Het houden van een groot aantal interviews met politieambtenaren, buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) en medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (Kmar), arrondissementsparketten en het CJIB;
- (c) Het houden van een schriftelijke enquête onder executieve medewerkers van politiekorpsen en het analyseren van gecodificeerde werkinstructies;
- (d) Het analyseren van klachten en meldingen die zijn binnengekomen bij politiekorpsen, de Nationale ombudsman en het Landelijk Bureau ter voorkoming en bestrijding van Rassendiscriminatie en het houden van telefonische interviews met klachtcoördinatoren bij de politiekorpsen;
- (e) Het bestuderen van relevante jurisprudentie en het uitvoeren van een krantenonderzoek waarin de berichtgeving rondom de invoering en de toepassing van de wet is bestudeerd.

Bedoeling en implementatie van de wet

De belangrijkste ratio achter de uitbreiding van de identificatieplicht is dat de opsporingsambtenaren en toezichthouders moeten kunnen weten met wie ze van doen hebben in het kader van hun redelijke taakuitoefening. Als personen ter verantwoording worden geroepen voor hun gedrag, moeten ze niet meer anoniem kunnen blijven.

Ten slotte werden ook positieve effecten verwacht ten aanzien van de uitoefening van de hulpverleningstaak, omdat de uitvoering van deze taak eenvoudiger zou worden, aangezien hulpbehoevenden vaker dan voorheen een identiteitsbewijs bij zich zouden hebben.

Verwachte negatieve effecten van de wet volgens critici

Critici van de WUID verwachtten de volgende, negatieve effecten van de wet. Deze zijn in de discussie ten tijde van de behandeling van de wet aan de orde geweest. De verwachte neveneffecten van de wet waren onder andere:

- (a) Inbreuk op de privacy door het toepassen van de vorderingsbevoegdheid in situaties waarin hiervoor geen directe aanleiding is. De volgens critici onduidelijke definitie van het begrip 'redelijke taakuitoefening' draagt hieraan bij.
- (b) Onterechte discriminatie van personen, onder andere op basis van huidskleur, door een onduidelijke definitie en afbakening van het begrip 'redelijke taakuitoefening'.

Omdat het begrip onduidelijk is voor degene die de wet moet toepassen, zal volgens critici discriminatie optreden.

- (c) Toepassing van de wet als doel op zich en niet als middel, mede onder invloed van de prestatieafspraken van de politie met betrekking tot aantallen uit te schrijven boetes.

Vertaling van de wet naar de praktijk

Het College van procureurs-generaal (College van PG's) van het Openbaar Ministerie (OM) heeft naar aanleiding van de WUID een aanwijzing opgesteld. De aanwijzing moest de verschillende politiekorpsen, de Boa's, toezichthouders en de parketten beleidsduidelijkheid verschaffen over hoe en in welke situaties de WUID dient te worden toegepast.

Het College van PG's achtte het ruim drie maanden na de inwerkingtreding van de wet noodzakelijk om een aanvullende brief met instructie aan de parketten en de politiekorpsen te sturen. In de brief wordt ingespeeld op de in de praktijk waargenomen moeilijkheden met identiteitsvaststelling op straat. In de brief worden de volgende onderwerpen behandeld: de samenloop met andere artikelen, de aanhouding en mogelijkheden tot identiteitsvaststelling ter plaatse en de opslag van gegevens.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze samenvatting worden de onderzoeksvragen in het kort beantwoord.

I. De toepassing van de uitgebreide bevoegdheid (situaties en omvang)

Onderzoeksvraag I: *Kan inzicht worden verkregen in de omvang van het aantal gevallen en de soorten van situaties waarin van de uitgebreide bevoegdheid gebruik wordt gemaakt?*

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de vorderingsbevoegdheid, het toepassen van dwangmiddelen en het opmaken van PV's 447e Sr.

Het toepassen van de vorderingsbevoegdheid

De vorderingsbevoegdheid wordt vaak toegepast in combinatie met (kleine) overtredingen. Dit betreffen strafbare feiten die vanuit het perspectief van zowel de strafrechtelijke handhaving als de handhaving van de openbare orde geregeld voorkomen. De vorderingsbevoegdheid wordt in uitzonderingsgevallen ingezet in hulpverleningssituaties.

De meest voorkomende specifieke 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 ongeregelde rondom uitgaansgelegenheden en het controleren van personen die zich schuldig maken aan zwart- of grijsrijden in het openbaar vervoer of aan verkeersovertredingen.

Ten opzichte van de beschrijving van de gewenste toepassing van de vorderingsbevoegdheid in de aanwijzing van het College van PG's bestaan er enkele verschillen:

- (a) De toepassing van de vorderingsbevoegdheid in overtredingsituaties is in de aanwijzing niet expliciet benoemd, terwijl deze in de praktijk veelvuldig voorkomt. Het toepassen van de vorderingsbevoegdheid in dergelijke situaties wordt vanzelfsprekend geacht, mede aangezien er ook vóór de WUID al een praktijk van het vragen van een identiteitsbewijs bestond in overtredingsituaties (vanuit de gedachte: 'vragen staat vrij');
- (b) In de aanwijzing wordt gesteld dat toepassing van de vorderingsbevoegdheid niet zonder meer aan de orde is voor personen van wie de identiteit al (ambtshalve) bekend is. In het onderzoek is echter gebleken dat in deze gevallen toch geregeld het identiteitsbewijs wordt gevorderd. Daarbij moet worden opgemerkt dat in de praktijk de definitie van 'ambtshalve bekend' problematisch kan zijn;
- (c) Ten slotte bestaat vanuit de interviews de indruk dat voornamelijk in de beginperiode na invoering van de WUID (de eerste maanden van 2005), bij een aantal opsporingsinstanties de bevoegdheden breder zijn toegepast dan de bedoeling was. Meerdere respondenten (operationeel leidinggevend) in de interviews hebben aangegeven dat bij een aanzienlijk aantal opsporingsambtenaren de indruk bestond dat met de invoering van de WUID een algemene identificatieplicht werd geïntroduceerd. Na enkele maanden is de noodzakelijkheid in het kader van de redelijke taakuitoefening nogmaals onder de aandacht gebracht en werd voor deze opsporingsambtenaren pas duidelijk dat er een goede aanleiding moest zijn en dat deze goed geregistreerd moest worden.

Door het ontbreken van een registratie van alle gevallen van het toepassen van de vorderingsbevoegdheid kan geen sluitend beeld worden gegeven van de omvang van het gebruik van de vorderingsbevoegdheid. Executieve medewerkers van de politie geven in een schriftelijke enquête aan de vorderingsbevoegdheid gemiddeld genomen 20 keer per maand toe te passen. 80% van hen zegt niet terughoudend te zijn bij de toepassing van de vorderingsbevoegdheid.

Het toepassen van dwangmiddelen

In de beginperiode na invoering van de WUID zijn dwangmiddelen (voornamelijk aanhouden en meenemen naar het bureau) vaak toegepast, mede omdat de interpretatie leefde dat deze moesten worden ingezet in de situatie dat iemand geen identiteitsbewijs kon tonen.

De brief met aanvullende toelichting op de aanwijzing van het College van PG's in april 2005, heeft gezorgd voor inperking van het toepassen van dwangmiddelen. In de overweging om al dan niet aan te houden, moesten proportionaliteit met betrekking tot het gepleegde feit en medewerking van de verdachte een belangrijke rol spelen. De brief geeft aan dat naast de officiële identiteitsbewijzen in het vervolg, bij het niet kunnen voldoen aan de identificatieplicht, ook andere middelen ter identificatie werden geaccepteerd. De opsporingsambtenaren zijn als gevolg hiervan - in de loop van de tijd - terughoudender geworden in het toepassen van dwangmiddelen.

Het opmaken van PV's 447e Sr

Van de PV's 447e Sr zijn er veel uitgeschreven in combinatie met andere strafbare feiten. 40% van deze PV's is te koppelen met TRIAS- of Mulderfeiten. Van 19% is het aannemelijk dat er tegelijkertijd een ander PV is uitgeschreven (waaronder overtredingen in het openbaar vervoer en misdrijven). Bij ongeveer 27% van de PV's blijkt uit de beschrijving op het mini-PV dat een strafbaar feit de aanleiding was voor het PV 447e Sr. Bij ongeveer 5% van de PV's 447e Sr lijkt geen sprake te zijn van ander strafbaar feit en bij ongeveer 9% van de PV's 447e Sr is de aanleiding niet af te leiden uit de registratiegegevens.

Uit de analyse van de PV's 447e Sr blijkt dat de WUID is toegepast in combinatie met kleine overtredingen (38% van de gevallen), verkeersovertredingen (23%), overtredingen in het openbaar vervoer (11%) en misdrijven (5%). In ieder geval 5% van de PV's 447e Sr had waarschijnlijk geen betrekking op een strafbaar feit. De overige PV's 447e Sr zijn opgemaakt voor overige feiten (3%) en voor feiten waarbij de aanleiding niet uit de registratie is gebleken (16%).

Uit het onderzoek blijkt dat er PV's 447e Sr zijn opgemaakt in situaties waarin dat volgens de aanwijzing van het College van PG's niet altijd opportuun was. Het gaat ten eerste om bestraffing in het geval van personen die ambtshalve bekend zijn bij de politie. Dit kan onder andere worden verklaard door de onduidelijkheid rondom het criterium 'ambtshalve bekend'. Ten tweede gaat het om het niet laten vervallen van het PV 447e Sr op het moment dat het identiteitsbewijs alsnog wordt langsgebracht op het politiebureau. De regel om het PV 447e Sr in deze situatie te laten vervallen heeft bij opsporingsambtenaren tot veel onbegrip geleid. Het zwart op wit stellen van deze regel zou de beslissingsvrijheid van de individuele opsporingsambtenaar wegnemen. Ook is de regel moeilijk te rijmen met het rechtvaardigheidsgevoel van de opsporingsambtenaren. Volgens opsporingsambtenaren zou dit ertoe leiden dat meewerkende verdachten van wie de identiteit op straat kan worden vastgesteld wel een PV 447e zouden krijgen, terwijl 'lastpakken' die moeten worden aangehouden uiteindelijk zonder boete worden heengezonden.

De toepassing van de WUID door Boa's (niet zijnde politieambtenaren)

De toepassing van de WUID door Boa's zonder politietaak komt deels overeen met de toepassing door opsporingsambtenaren bij de politie. De vorderingsbevoegdheid wordt veelvuldig toegepast. Het toepassen van dwangmiddelen wordt veelal overgelaten aan de politie. De Boa's zonder politietaak zijn terughoudender in het opmaken van PV's 447e Sr.

De toepassing door opsporingsambtenaren in dienst van de Koninklijke Marechaussee (KMar) wijkt, voor zover vastgesteld bij twee onderzochte districten, niet af van de toepassing door politieambtenaren.

2. Aantal PV's 447e Sr en het procesverloop

Onderzoeksvraag 2: Hoeveel processen-verbaal (PV's) zijn er opgemaakt ter zake van overtreding van artikel 447e Sr? Hoe is het procesverloop geweest van deze PV's?

Het aantal PV's 447e Sr is afgenomen van ruim 70.000 PV's in 2005 naar minder dan 30.000 PV's in 2007 en ruim 21.000 PV's in 2008. Er is na strikte handhaving in de beginperiode, minder vaak gekozen voor bestrafing voor overtreding van artikel 447e Sr. Ongeveer 9% van de PV's is opgemaakt voor jongeren van 14 en 15 jaar. Ongeveer 12% heeft betrekking op 16- en 17-jarigen. Verreweg het grootste deel van de PV's 447e Sr (96%) is aangeleverd door de politiekorpsen.

In 68% van het totale aantal PV's 447e Sr dat is opgemaakt tussen 1 januari 2005 en 31 december 2007 is de transactie betaald (voor of na overdracht aan het OM) of is na dagvaarding veroordeling gevolgd. Wanneer de PV's waarvan de transactie is betaald op aanschrijven van het CJB buiten beschouwing worden gelaten, is dit percentage lager: 44% van de zaken die zijn doorgestuurd naar het OM, zijn betaald of hebben geleid tot veroordeling.

In het onderzoek zijn diverse verschillen waargenomen tussen arrondissementen. Deze verschillen zijn nader onderzocht aan de hand van vijf casussen (KLPD, Amsterdam, Rotterdam, Arnhem en Utrecht). De conclusies naar aanleiding van deze casussen zijn als volgt samen te vatten.

Kwaliteit van de registratie

De kwaliteit van de registratie op de PV's 447e Sr is voornamelijk in het eerste jaar niet zodanig geweest dat op zitting voldoende bewijslast kon worden gevormd. Dit heeft ertoe geleid dat veel van deze zaken zijn afgeboekt of geseponeerd, of op zitting tot vrijspraak hebben geleid.

Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen:

- (a) Het handhavingsbeleid is niet altijd vooraf afgestemd tussen het arrondissementsparket en de politiekorpsen en andere uitvoerende organisaties. Het laat beschikbaar komen van de aanwijzing heeft hierbij mogelijk een rol gespeeld;
- (b) In de werkinstructies is lang niet altijd aandacht geweest voor het belang van een exacte en volledige registratie van feiten en omstandigheden. De ogenschijnlijke paradox tussen de eisen aan de registratie en het gebruik van een mini-PV heeft hierbij een rol gespeeld.

Eisen aan identiteitsvaststelling

Hoewel het aannemelijk is dat rechters en arrondissementsparketten strengere eisen zijn gaan stellen aan de wijze van identiteitsvaststelling van verdachten zoals weergegeven op PV's van overtreedingen, is op basis van de bevindingen in dit onderzoek niet met zekerheid vast te stellen in welke mate dit het geval is.

De politiekorpsen zijn zich weinig bewust geweest van de aanscherping van de eisen naar aanleiding van de inwerkingtreding van de WUID. Hierover is ook niet altijd gecommuniceerd tussen de kantonrechters, de arrondissementsparketten en de politiekorpsen. Dit heeft er zeer waarschijnlijk toe geleid dat het aantal afboekingen en sepots van PV's van feitgecodeerde overtreedingen en gedragingen, geconstateerd in 2005, hoger was. Tegelijkertijd liepen politieambtenaren tegen het probleem aan dat aanhouden van een verdachte die op vordering geen identiteitsbewijs kon tonen, niet altijd mogelijk of wenselijk was om reden van proportionaliteit en om praktische redenen, zoals de situatie dat het bureau niet in de buurt is. Deze waarneming in de praktijk in combinatie met de toename van het aantal afboekingen en sepots op grond van de wijze van de identiteitsvaststelling en de registratie hiervan, heeft geleid tot verschillende lijsten met documenten en hulpmiddelen aan de hand waarvan tot een voor politie en OM acceptabele wijze van identiteitsvaststelling kon worden gekomen, bijvoorbeeld voor de juiste tenaamstelling van een PV voor een (ander)strafbaar feit.

Reacties op de afboekingen en sepots

Uit de casussen Rotterdam, Utrecht, Amsterdam en KLPD blijkt dat de uitspraken van de kantonrechters en het beleid van de arrondissementsparketten, al dan niet via de centrale verwerkingseenheden of kwaliteitsbureaus bij de opsporingsinstanties, van invloed zijn op de wijze waarop de WUID wordt toegepast door opsporingsambtenaren op straat.

De arrondissementsparketten en politiekorpsen hebben verschillend gereageerd op de vele afboekingen en/of sepots en de vele PV's van gedragingen en overtreedingen die werden teruggestuurd naar de aanleverende instanties.

Uit de casussen blijkt dat soms gekozen is voor het beter ondersteunen van de verbalisant op straat door standaard teksten en formulieren, soms door het verruimen van de als hulpmiddelen ter identificatie toegelaten documenten en soms door het stellen van een strikt acceptatiebeleid van PV's (in het bijzonder in Amsterdam).

3. Redelijke taakuitoefening

Onderzoeksvraag 3: *Is het criterium 'redelijke taakuitoefening' voldoende duidelijk als het gaat om de toepassing van de bevoegdheid tot vorderen?*

De toepassing van de WUID en de redelijke taakuitoefening

Kort na inwerkingtreding van de WUID zijn bij een aantal opsporingsinstanties de bevoegdheden breder toegepast dan de bedoeling was. Na enkele maanden is de noodzakelijkheid in het kader van de redelijke taakuitoefening nogmaals onder de aandacht gebracht en werd voor de meeste opsporingsambtenaren pas duidelijk dat er een goede aanleiding moest zijn en dat de feiten en omstandigheden goed geregistreerd moesten worden.

Uit het onderzoek blijkt dat opsporingsambtenaren weten wanneer zij wel en geen gebruik kunnen maken van de vorderingsbevoegdheid. Een deel van de opsporingsambtenaren geeft aan behoefte te hebben aan een betere toelichting over wanneer nu wel en niet mag worden gevorderd. Een minderheid geeft aan dat de WUID soms of vaak zonder aanleiding wordt toegepast.

Daarnaast zijn de volgende opmerkingen te maken bij het toepassen van de vorderingsbevoegdheid in het kader van een redelijke taakuitoefening:

- (a) In het onderzoek is gebleken dat bij ambtshalve bekende personen toch geregeld het identiteitsbewijs wordt gevorderd;
- (b) In de jurisprudentie zijn voorbeelden te vinden waarin de rechter heeft geoordeeld dat er geen sprake is geweest van een redelijke taakuitoefening. Dit betreft echter weinig zaken. In het merendeel van de zaken is de 'klagende partij' niet in het gelijk gesteld. Uit de jurisprudentie blijkt dat het criterium van de redelijke taakuitoefening niet te beperkt moet worden geïnterpreteerd. Als er een duidelijk verband is tussen overlast en/of strafbare feiten enerzijds en het toepassen van de vorderingsbevoegdheid anderzijds, ook al vindt deze controle niet in dezelfde tijdsperiode en op dezelfde locatie plaats, dan wordt veelal voldaan aan het criterium;
- (c) Er zijn weinig klachten ingediend met betrekking tot de toepassing van de vorderingsbevoegdheid. Bovendien zijn de klachten die zijn ingediend veelal door bemiddeling afgedaan (onder andere door het geven van een toelichting). Van de klachten die vervolgens zijn behandeld, is er een beperkt aantal gegrond verklaard;

(d) Het onderzoek heeft geen indicaties opgeleverd waaruit onterechte discriminerende toepassing zou blijken. Het onderwerp komt bijna niet terug in de klachten die zijn ingediend bij politiekorpsen, de Nom of bij het Landelijk Bureau ter voorkoming en bestrijding van Rassendiscriminatie. Opsporingsambtenaren worden wel geregeld beticht van discriminatie, maar leggen geen koppeling met de WUID.

PV's 447e Sr voor bepaalde personen of groepen

Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer 85% van het totale aantal PV's 447e Sr opgemaakt tot en met 2007 is uitgeschreven voor situaties waarin sprake was van een strafbaar feit. Een kleine 60% van de PV's betroffen 'dubbele boetes', waarbij voor zowel het strafbare feit dat aanleiding was voor de vordering als het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs een PV is opgemaakt.

De conclusie met betrekking tot 'dubbele boetes' is lastig als 'positief' of 'negatief' te kwalificeren. Het positieve is dat de aanleiding evident is. Vragen met betrekking tot de redelijke taakuitoefening zijn daarmee niet aan de orde. Het negatieve aspect is dat het strikte handhavings- en bestraffingsbeleid wel leidt tot weerstand. Een toepassing die meer rekening houdt met de specifieke situatie, zoals dat na de beginperiode veelal plaatsvindt, valt in goede aarde bij de verdachten. De toepassing van de vorderingsbevoegdheid is veelal geaccepteerd.

Een nadelig effect van het geven van 'dubbele boetes' is wel dat er een zwakkere groep in de samenleving (zwerfers, drugsverslaafden en daklozen) vaak worden beboet voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. Hierbij wordt de legitimiteit van toepassing van de vorderingsbevoegdheid niet in twijfel getrokken, aangezien de PV's 447e Sr gekoppeld zijn aan een strafbaar feit, en het dus redelijkerwijs noodzakelijk kan worden geacht dat de vorderingsbevoegdheid is toegepast, mits de persoon niet ambtshalve bekend was. Wel is de vraag of het opportuun is om deze groep in deze mate voor de WUID te beboeten.

Het valt niet uit te sluiten dat individuele prestatienormen van invloed zijn geweest op een deel van de opsporingsambtenaren bij de keuzes die zij maken voor wel of niet bestraffen van overtreding van artikel 447e Sr. Dit is echter geen aspect dat specifiek geldt voor de WUID. Wel werden PV's 447e Sr in eerste instantie als makkelijke PV's gezien, maar dit beeld is inmiddels aanzienlijk bijgesteld.

De toetsbaarheid van toepassing van het criterium 'redelijke taakuitoefening'

Uit het onderzoek blijkt dat toepassing van het criterium 'redelijke taakuitoefening' moeilijk toetsbaar is. Dit wordt ten eerste veroorzaakt door een pragmatische omgang met het registreren van de feiten en omstandigheden die de aanleiding tot vordering hebben gevormd. Vooral in het begin zijn opsporingsambtenaren hierin nalatig geweest.

Het belang van de toetsbaarheid van de noodzaak van de vordering en de juridische implicaties van het ontbreken hiervan, zijn door veel verbalisanten niet ingezien. In een aantal gerechtelijke uitspraken wordt duidelijk dat de rechter op basis van de motivatie in het PV 447e Sr niet kan beoordelen of er sprake is geweest van noodzakelijkheid van de vordering of niet kan beoordelen op basis van welke bevoegdheid de vordering is gedaan.

Ten tweede wordt dit veroorzaakt doordat de meeste politiekorpsen niet hebben voldaan aan het verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de klachtenregistraties dusdanig in te richten dat vragen over het aantal klachten en de aard van de klachten beantwoord konden worden. Veel van de klachten die zijn ingediend naar aanleiding van het toepassen van de WUID, zijn bovendien afgedaan door middel van bemiddeling en hoefden daarom niet door een klachtencommissie getoetst te worden.

Ten derde is uit het raadplegen van de bedrijfsprocessensystemen van de politie gebleken dat (niet-verplichte) registratie van het toepassen van de vorderingsbevoegdheid zonder dat sprake was van vervolging, op een herkenbare incidentcode niet of nauwelijks voorkomt. De indruk bestaat dat situaties waarin de vorderingsbevoegdheid is toegepast, maar waarin geen PV 447e sr is opgemaakt, nauwelijks worden geregistreerd in de dagverslagen. Wel wordt in het kader van het in kaart brengen van groepen die regelmatig overlast veroorzaken de identiteit van verdachten vastgelegd. Dit is echter niet eenvoudig af te leiden uit de bedrijfsprocessensystemen.

4. Praktijkervaringen met de leeftijdsgrens van 14 jaar

Onderzoeksvraag 4: *Wat zijn de praktijkervaringen met de leeftijdsgrens van 14 jaar?*

De leeftijdsgrens van 14 jaar is in de totstandkoming van de wet een compromis geweest tussen een grens van 12 jaar en 16 jaar. In de praktijk blijken zowel gebruikers als burgers zich goed bewust van de leeftijdsgrens. Een kleine meerderheid van de opsporingsambtenaren zou de leeftijdsgrens liever op 12 jaar stellen. Het zou de opsporingsambtenaren meer mogelijkheden geven in het werk. Bovendien vindt men deze leeftijdsgrens logischer, gezien de overgang naar de middelbare school en de leeftijd waarop jongeren strafbaar kunnen worden gesteld. Een minderheid kan zich hier niet in vinden. Een deel van deze minderheid is op zich niet tegen, maar ziet nadelen van onder andere het risico op diefstal en verlies vanuit burger- of ouderperspectief en is vanuit dat oogpunt voor handhaving van de leeftijdsgrens. 14- en 15-jarigen hebben vaker een identiteitsbewijs bij zich dan anderen en lijken de identificatieplicht beter te accepteren dan personen ouder dan 16 jaar. Wanneer 14- of 15-jarigen een boete krijgen voor het niet kunnen tonen van het identiteitsbewijs, wordt deze boete vaker betaald (30 procentpunten meer) dan bij personen ouder dan 16 jaar.

5. Identiteitsvaststelling op straat

Onderzoeksvraag 5: *Is er voldoende tijd voor het (op straat) achterhalen van de identiteit van de verdachte in de praktijk (beschikbaarheid van geautomatiseerde systemen als GBA en het rijbewijsregister)?*

Uit het onderzoek blijkt dat de identiteitsvaststelling op straat niet altijd slaagt. In eerste instantie leidde dit tot veel gevallen waarin de verdachte werd aangehouden en werd meegenomen naar het bureau. Naderhand zijn opsporingsambtenaren ook alternatieve middelen ter identificatie gaan accepteren. Een voorbeeld hiervan is een pasje met een foto erop in combinatie met een check in één van de registratiesystemen. Ten aanzien van de registratiesystemen wordt aangegeven dat het niet beschikbaar zijn van deze registratiesystemen een belemmering is voor het vaststellen van de identiteit op straat. Concrete signalen dat deze systemen geregeld niet beschikbaar zouden zijn, zijn niet in het onderzoek naar boven gekomen.

Het positieve effect van invoering van de WUID is dat verdachten vaker een identiteitsbewijs kunnen tonen. Dit maakt identiteitsvaststelling op straat beter mogelijk en eenvoudiger. Er blijft een groep waarvoor identiteitsvaststelling lastig blijft, ook na aanhouding. Het betreft voornamelijk demonstranten, krakers of vreemdelingen. Voor deze groepen heeft de WUID geen uitkomst geboden.

6. Ervaringen met betrekking tot verificatie van identiteitsbewijzen

Onderzoeksvraag 6: *Wat zijn de ervaringen van de opsporingsambtenaren en de toezichthouders voor wat betreft de verificatie van de getoonde identiteitsbewijzen?*

Het beleid ten aanzien van het accepteren van andere documenten als een identiteitsbewijs niet kan worden getoond, verschilt per regio. De hierna beschreven lijn is de meest voorkomende:

- (a) Als de persoon geen gekwalificeerd identiteitsbewijs bij zich heeft, kan de identiteit worden vastgesteld met behulp van een ander document waarop ten minste een foto van verdachte of betrokkene staat;
- (b) Bij hoge uitzondering kan de identiteit worden vastgesteld aan de hand van andere documenten of hulpmiddelen, mits uitgebreid beargumenteerd;
- (c) Indien de identiteit op deze manier overtuigend is vastgesteld, dienen geen verdere dwangmiddelen te worden toegepast.

Uit dit onderzoek blijkt dat de WUID zowel positieve als negatieve effecten voor de werklust van opsporingsambtenaren met zich mee heeft gebracht.

De werklast is naar mening van de respondenten verlicht doordat identiteitsvaststelling van burgers wordt vergemakkelijkt omdat zij vaker een identiteitsbewijs bij zich dragen en minder vaak een valse naam opgeven. De WUID heeft ook een verzwaring van de werklast met zich meegebracht door de relatie met de strengere eisen aan identiteitsvaststelling in PV's van overtredingen en gedragingen in het algemeen. Daarnaast kosten de aanhoudingen op grond van de WUID relatief veel tijd voor zowel de verbalisant, de hulpofficieren van Justitie en het baliepersoneel bij de opsporingsinstanties.

7. Klachten

Onderzoeksvraag 7: Zijn er over de toepassing van de bevoegdheden van de opsporingsambtenaren en de toezichthouders op grond van deze wet bij het bevoegde gezag of bij de Nationale ombudsman klachten binnengekomen dan wel zijn er gerechtelijke procedures gevoerd? Wat is de aard en de inhoud van de klachten en de procedures en om hoeveel klachten gaat het?

Op basis van schattingen van klachtencoördinatoren van politiekorpsen is het volgende beeld gevormd van het aantal klachten dat betrekking heeft op de WUID. De kleinere korpsen schatten ongeveer 2 à 3 aan de WUID gerelateerde klachten per jaar te hebben ontvangen, waar dit aantal bij de grotere korpsen op 5 à 10 klachten wordt geschat.

De inhoud van de klachten en de omstandigheden waar de klacht betrekking op had, zijn divers. De klacht gaat vaak over de manier waarop een identiteitsbewijs wordt gevorderd of de frequentie waarmee het vorderen van een identiteitsbewijs plaatsvindt. De aanleiding is hierbij veelal een bekeuringsituatie. Veel van de ingediende klachten zijn door middel van bemiddeling afgedaan. Voor deze klachten is niet vastgesteld of deze gegrond of ongegrond waren.

Er zijn maar weinig klachten bij de Nationale ombudsman (Nom) terecht gekomen. De Nom verwijst binnengekomen klachten in eerste instantie terug naar het betreffende politiekorps of het daartoe bevoegde gezag. De weg naar de rechter is echter niet mogelijk als er geen sprake is van een proces-verbaal voor artikel 447e Sr en de betreffende persoon een klacht heeft over de redelijkheid van het vorderen van het identiteitsbewijs en/of de bejegening door de opsporingsambtenaar of toezichthouder.

In 2005 heeft het Landelijk Bureau ter voorkoming en bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR), gesubsidieerd door gemeenten om discriminatieklachten van burgers te behandelen en te registreren, burgers opgeroepen om klachten over de WUID via haar website in te dienen. Er is een klein aantal meldingen bij de zestien regionale en provinciale bureaus binnengekomen.

Ten slotte is uit onderzoek van Buro Jansen en Janssen gebleken dat de groep dak- en thuislozen en drugsgebruikers relatief vaak worden bestraft voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs.

8. Ondersteuning van de taakuitoefening van opsporingsambtenaren

Onderzoeksvraag 8: *Draagt de wet volgens de opsporingsambtenaren en toezichthouders bij aan ondersteuning van hun taakuitoefening en versterking van de handhaving?*

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de WUID volgens opsporingsambtenaren toegevoegde waarde biedt voor de taakuitoefening. De toegevoegde waarde voor de hulpverleningstaak wordt minder groot geacht.

De WUID draagt bij aan de strafrechtelijke handhaving doordat het in de genoemde situaties vaker en sneller mogelijk is de juiste identiteit vast te stellen. Dit wordt deels veroorzaakt doordat verdachten vaker een aangewezen identiteitsbewijs bij zich hebben en deels omdat verdachten op straat vaker meewerken aan de identiteitsvaststelling. PV's van overtredingen en gedragingen die worden opgesteld naar aanleiding van de overtreding komen vaker terecht bij de juiste persoon, omdat vaker juiste identiteit wordt vastgesteld en minder vaak een valse naam wordt opgegeven.

De WUID draagt bij aan de handhaving van de openbare orde, omdat personen bij dreigende wanordelijkheden vaker uit de anonimiteit worden gehaald. Het blijkt dat de WUID daadwerkelijk wordt gebruikt voor het in kaart kunnen brengen van (jeugd)groepen die regelmatig overlast veroorzaken, in het bijzonder in de grootstedelijke korpsen.

Hierdoor vindt preventie van overlast in de publieke ruimte plaats. Bij daadwerkelijke schending van de openbare orde kan de identiteit van verdachten vaker en sneller worden vastgesteld, doordat verdachten vaker een aangewezen identiteitsbewijs bij zich hebben en deels doordat verdachten op straat vaker meewerken aan de identiteitsvaststelling.

Een aantal respondenten noemt ook nog dat de WUID toegevoegde waarde heeft, voor het juist registreren van de persoonsgegevens in de overheidssystemen, mits voldoende handhaving hiervan plaatsvindt. Wanneer de persoonsgegevens altijd worden genoteerd aan de hand van een gekwalificeerd identiteitsbewijs, is de kans op vervuiling in de systemen kleiner.

Voor Boa's bij diensten stadstoezicht en vervoersbedrijven heeft de WUID ook toegevoegde waarde voor de taakuitoefening. Dit wordt deels veroorzaakt doordat verdachten vaker een aangewezen identiteitsbewijs bij zich hebben en deels doordat verdachten op straat vaker meewerken aan de identiteitsvaststelling.

Van belang is in ogenschouw te nemen dat het handhavingsbeleid van invloed is op de mate waarin de toegevoegde waarde wordt gerealiseerd. Ook heeft de mate waarin eisen worden gesteld aan de wijze van identiteitsvaststelling en de registratie daarvan wellicht invloed op het verbaliseergedrag van de executieve medewerkers.

9. Agressief gedrag door de WUID

Onderzoeksvraag 9: *Is er sprake van agressief gedrag naar de opsporingsambtenaren en toezichthouders bij het uitoefenen van de WUID?*

Er zijn geen aanwijzingen dat de WUID heeft geleid tot een toename van agressief gedrag tegenover opsporingsambtenaren en toezichthouders. Het aantal gevallen van agressief gedrag is toegenomen, maar de respondenten in het onderzoek leggen hierbij geen link met de invoering van de WUID.

Introduction

The Extended Compulsory Identification Act (*Wet op de uitgebreide identificatieplicht* in Dutch, hereinafter WUID) came into force on 1 January 2005. The WUID is an extension of the requirement to identify oneself, as compared with the situation before 1 January 2005. It consists of amendments and additions to the Compulsory Identification Act (*Wet op de identificatieplicht* in Dutch, hereinafter WID), in force from 1 June 1994, and a number of associated acts.

The WID provided for a limited identification requirement: individuals had to be able to identify themselves in specific situations as part of the fight against football hooliganism, fare-dodging in public transport, fraud and staying in the Netherlands illegally.

With the introduction of the WUID, investigating officers and supervisors have been given the general power to demand proof of identity from individuals aged 14 or older as part of the performance of their duties. Individuals who do not immediately comply with this demand are guilty of a criminal offence as they are violating Section 447e of the Dutch Criminal Code; they may be punished with a fine in the second category (hereinafter referred to as a 'PV under 447e Sr'). It would seem that the introduction of the WUID marks the introduction of a general requirement for identification - and the associated requirement to carry identification. However that is not the case; there is a restriction that the power can only be exercised if it is in reason necessary for the execution of the officer's duties.

The principal objective of the extension of the identification requirement as incorporated in the WUID is to strengthen law enforcement and supervision in public spaces by providing support for investigating officers and supervisors in the performance of their duties.

When the draft legislation was being handled, the Dutch House of Representatives stated their wish for an evaluation of the act after three years. The aim of this study is to provide the House of Representatives with information about experiences in practice with the WUID.

Statement of the problem and research questions

The key problem to be addressed by this study is as follows:

To what extent does the compulsory obligation to provide identification as laid down in the Act help to boost law enforcement and supervision in public spaces by providing support for investigating officers and supervisors in the execution of their duties?

Research approach

The following research activities were carried out so as to be able to answer the research questions:

- (a) Analysing quantitative data in the systems of the Central Fine Collection Agency (CJIB in Dutch)) and the public prosecution department as well as data from the operational police process systems;
- (b) Holding a large number of interviews with police officers, extraordinary investigating officers (Boas in Dutch) and staff at the Royal Netherlands Military Constabulary (Kmar in Dutch), the district public prosecutor's offices and the CJIB;
- (c) Carrying out a survey with written questionnaires among operational staff in the district police forces and analysing codified working instructions;
- (d) Analysing complaints and reports made to police forces, the National Ombudsman and the National Bureau against Discrimination, and holding interviews via the telephone with police complaint coordinators;
- (e) Studying relevant jurisprudence and carrying out a survey of newspapers to look at reporting on the introduction and implementation of the Act.

The intention and implementation of the Act

The principal reasoning behind the extension of the identification requirement is that investigating officers and supervisors have to be able to know who they are dealing with as part of the reasonable execution of their duties. If individuals are held accountable for their behaviour, they should no longer be able to remain anonymous.

Finally, positive effects were also expected when carrying out relief work as it would be easier to carry out such work since those in need of aid would be more likely to have proof of identity with them than in the past.

Negative effects of the Act anticipated by critics

Critics of the WUID expected it to have the following negative effects. These were mentioned in the discussions when the draft Act was being dealt with. The anticipated side-effects of the Act included:

- (f) An invasion of privacy due to the power to demand identification being exercised in situations where there is no direct need to do so. The fact that the definition of the concept 'reasonable execution of duties' is unclear is a contributing factor in the opinion of the critics;
- (g) Unjust discrimination against individuals, for instance based on the colour of their skin, due to ambiguity in the definition and scope of the concept 'reasonable execution of duties'.
According to critics, discrimination could occur as those responsible for applying the law are unclear about the concept;
- (h) Application of the law as an end in itself rather than as a means to an end, partly due to the pressure of the performance agreements with the police concerning the number of fines to be handed out.

How to apply the Act in practice

In response to the WUID, the Board of Procurators General and the Public Prosecution Service drew up some guidelines. The guidelines aimed to make the policy clear to the various police forces, the Boas, the supervisors and the district public prosecutor's offices regarding how and in what situations the WUID should be applied.

More than three months after the Act came into effect The Board of Procurators General felt it necessary to send an additional letter with instructions to the district offices and the police forces. The letter dealt with the difficulties experienced in practice with determining individuals' identity out on the street. The following issues were discussed in the letter: the overlap with other Articles, apprehending individuals and options for determining their identity on the spot and storing data.

Answering the research questions

This summary gives a brief answer to each of the research questions.

I. Application of the extended powers (situations and frequency)

Research question number 1: *Is it possible to get a picture of the number of cases and the kinds of situations in which use is made of the extended powers?*

A distinction is made between the power to demand identification, the application of means of coercion and drawing up PVs under 447e Sr.

Exercising the power to demand identification

The power to demand identification is frequently exercised in connection with minor infringements. These are criminal acts that occur on a regular basis both from the point of view of enforcing the criminal code and of maintaining public order. In exceptional cases, the power to demand identification is exercised in emergency/relief situations. The most common specific situations are when checking on youths loitering and causing a nuisance and/or loitering in places where such disturbances are common, checking on vagrants and beggars, often suffering from drug or alcohol addiction, who have broken the law, checking on individuals guilty of being drunk and disorderly in public and causing a disturbance around night spots, and checking on people guilty of fare-dodging or underpaying on public transport or traffic offences.

There are a few differences when compared with the description of how the power to demand identification should be applied in the guidelines of the Board of Procurators General:

- (a) The guidelines do not explicitly mention the application of the power to demand identification in the case of infringements of the law, although this is very common in practice. Exercising the power to demand identification is considered self-evident in such situations, partly because it was already common practice before the WUID to ask for proof of identity in infringement situations (based on the philosophy "it can't hurt to ask");
- (b) The guidelines state that application of the power to demand identification is not necessarily appropriate for individuals whose identity is already officially known. However the study showed that proof of identity is still regularly demanded in such instances. In addition, it should be said that the definition of 'officially known' may not be straightforward in practice;
- (c) Finally, the impression arising from the interviews is that - in the initial period following the introduction of the WUID in particular (the first few months of 2005) - the powers were applied more widely than intended by a number of investigative authorities. Several respondents (operational managers) said in their interviews that a large number of investigating officers were under the impression that the introduction of the WUID meant a general identification requirement. After a few months, the fact that it should be necessary as part of the reasonable execution of duties was brought to their attention again; only then did it become clear to these investigating officers that there should be a good reason and that this reason should be recorded properly.

As there is no system recording all instances of the application of the power to demand identification, it is not possible to give a complete picture of the number of times the power to demand identification has been used.

Operational staff in the police forces said in a written survey that they exercised the power to demand identification on average 20 times a month. 80% of them said they did not hold back on applying the power to demand identification.

Using means of coercion

Coercion (primarily detaining and taking the person concerned to the police station) was often applied in the initial period following the introduction of the WUID, partly because of a common interpretation that coercion had to be used in situations where an individual was unable to give proof of identity. The letter with additional explanatory notes to the guidelines sent by the Board of Procurators General in April 2005 led to the application of coercion being curtailed. This letter stated that in deciding whether or not to detain someone, the proportionality with respect to the offence committed and the suspect's cooperation should play an important role. The letter explained that in addition to the official documents serving as proof of identity, in future other means of identification would be accepted if the suspect was not able to meet the official identification requirements. As a result of this, the investigating officers became more restrained - as time went on - in their application of means of coercion.

Drawing up PVs under 447e Sr

Many of the PVs under 447e Sr were drawn up in combination with other offences. 40% of these official reports can be linked with so-called TRIAS offences (simple offences where the Public Prosecution Service does not need to get involved) or Mulder offences (minor traffic offences). In 19% of the cases it seems likely that another official report was drawn up at the same time (covering such areas as infringements on public transport and criminal offences). The mini-report descriptions in about 27% of the official reports show that an offence gave rise to the PV under 447e Sr. There does not seem to have been an offence in about 5% of the PVs under 447e Sr and in 9% of the PVs under 447e Sr it is not possible to deduce the reason for the report being drawn up from the records.

The analysis of the PVs under 447e Sr show that the WUID was applied in combination with minor offences (38% of the cases), traffic offences (23%), offences on public transport (11%) and criminal offences (5%). At least 5% of the PVs under 447e Sr probably were not related to an offence. The other PVs under 447e Sr were drawn up for other kinds of offences (3%) or for offences the nature of which cannot be deduced from the records (16%).

The study shows that PVs under 447e Sr were drawn up in situations where that was not always the appropriate thing to do according to the guidelines of the Board of Procurators General. In the first instance, there were the punishments in cases where individuals were officially known to the police. One reason for this is the confusion surrounding the criterion 'officially known'.

Secondly there were the cases where the PV under 447e Sr was not dropped after the individual subsequently brought along proof of identity to the police station. Investigating officers had considerable difficulty with the rule stating the PV under 447e Sr should be dropped in such circumstances. Putting this rule on paper was felt to deprive the individual investigating officer of his freedom to take his own decisions. The investigating officers also found it difficult to reconcile the rule with their own sense of justice. According to investigating officers, this would lead to a situation where cooperative suspects whose identity could be established at the scene would be given a PV under 447e Sr whereas individuals who are 'a nuisance' and have to be detained would eventually be sent off without a fine.

Application of the WUID by extraordinary investigating officers (who are not police officers)

The application of the WUID by extraordinary investigating officers who do not do police work shows some similarities with the application by investigating officers in the police force. The power to demand identification is exercised frequently. In general the use of means of coercion is left to the police. The extraordinary investigating officers who do not do police work are more reluctant to draw up PVs under 447e Sr.

The application by investigating officers working for the Royal Netherlands Military Constabulary (Kmar) does not seem to differ from the application by police officers, as far as can be ascertained from the two districts surveyed.

2. The number of PVs under 447e Sr and the process

Research question number 2: *How many official reports (PVs in Dutch) were drawn up for infringement of Article 447e Sr? What was the process surrounding these reports?*

The number of PVs under 447e Sr fell from more than 70,000 PVs in 2005 to less than 30,000 PVs in 2007 and over 21,000 PV's in 2008. There was strict enforcement in the initial period but subsequently the option of handing out punishment for infringement of Article 447e Sr was chosen less frequently. About 9% of the official reports were drawn up for teenagers aged 14 or 15 and about 12% were for 16 or 17-year-olds. The vast majority of the PVs under 447e Sr (96%) were supplied by the police forces.

The fine was paid (before or after transfer to the Public Prosecution Service) or the subject sentenced after being summonsed in 68% of the PVs under 447e Sr drawn up between 1 January 2005 and 31 December 2007. That percentage is lower if the official reports where the fine was paid following notification by the CJIB are excluded: 44% of the cases sent on to the Public Prosecution Service resulted in payment of the fine or sentencing.

The study showed up various differences between the districts. These differences were investigated further by taking five cases (the National Police Services Agency (KLPD in Dutch), Amsterdam, Rotterdam, Arnhem and Utrecht). The conclusions based on these cases can be summarised as follows.

The quality of the recorded information

The quality of the recorded information on the PVs under 447e Sr was not such that sufficient proof could be obtained at the hearing, particularly in the first year. This led to many of these cases being written off or dismissed, or to acquittal at the hearing.

Various reasons for this can be identified:

- (a) The enforcement policy was not always agreed in advance between the district public prosecutor's office and the police force and other executive bodies. The fact that the guidelines only became available at a late stage may have played a part in this;
- (b) The working instructions certainly did not always emphasise the importance of accurate and complete records of facts and circumstances. The apparent paradox of the requirements to be met by the recorded information together with the use of a mini-report played a role here.

Requirements when determining identity

While it is plausible that judges and district public prosecutor's offices started to apply stricter requirements to the way in which the identity of suspects was determined as shown on the official reports of offences, it is not possible to say to what extent that was the case on the basis of this survey.

The police forces were largely unaware of the tightening up of requirements following the introduction of the WUID. Communication on this matter did not always take place between the subdistrict courts, the district public prosecutor's offices and the police forces. This was in all probability responsible for the fact that the number of reports of offences or conduct with an offence code that were written off or dismissed was higher in 2005. At the same time, police officers were encountering the problem that detaining a suspect who was unable to show proof of identity on demand was not always possible or desirable for reasons of proportionality or practical reasons, such as the situation where the police station is not close by. These practical experiences combined with the increase in the number of cases written off or dismissed because of the way in which the identity was determined and recorded led to various different lists of documents and instruments to help the police and public prosecution service to come to an acceptable way of determining identity, for example for the correct registration of an official report for another offence.

Reactions to the cases being written off and dismissed

The examples of Rotterdam, Utrecht, Amsterdam and the KLPD show that the judgements of subdistrict courts and the policy applied by district public prosecutor's offices affected the way in which the WUID was applied by investigating officers on the street, whether or not via the central processing units or the quality offices of the investigating authorities.

The district public prosecutor's offices and police forces reacted in different ways to the many cases written off and/or dismissed and the many official reports of infringements and bad conduct sent back to the bodies supplying them. The example districts show that sometimes the decision was made to provide reporting officers on the street with more support in the form of standard texts and forms, sometimes to extend the range of documents permitted as an aid to identification and sometimes to set a strict acceptance policy for official reports (this was particularly so in Amsterdam).

3. Reasonable execution of duties

Research question number 3: *Is the criterion 'reasonable execution of duties' sufficiently clear where the application of the power to demand identity is concerned?*

Application of the WUID and reasonable execution of duties

Immediately following the introduction of the WUID, a number of investigative authorities applied their powers more widely than had been the intention. After a few months, the fact that the exercise of this power should be necessary as part of the reasonable execution of duties was brought to their attention again; only then did it become clear to most of the investigating officers that there should be a good reason and that the facts and circumstances should be recorded properly.

The study showed that investigating officers know when they can and cannot make use of the power to demand proof of identity. Some of the investigating officers said they felt they needed better information explaining when it really was and was not possible to demand identification. A minority of them said the WUID was sometimes (or often) applied without good reason.

Furthermore, the following remarks can be made with regard to the application of the power to demand identification in the context of a reasonable execution of duties:

- (a) The study showed that proof of identity is still regularly demanded in cases where the subject's identity is already officially known;
- (b) There are examples to be found in case law where the judge determined that there was no question of reasonable execution of duties. However, such cases are few in number.

In most cases the court did not find in favour of the party making the complaint. Case law shows that the criterion of a reasonable execution of duties should not be interpreted too narrowly. The criterion is generally considered to have been satisfied if there is a clear link between nuisance and/or offences on the one hand and the exercise of the power to demand identification on the other hand, even if the identity check does not take place at the same time or place;

- (c) Few complaints have been submitted regarding the application of the power to demand identification. What is more, the complaints that were submitted were generally dealt with through mediation (for instance, by providing an explanation). Only a few of the complaints that were subsequently processed were upheld;
- (d) The study did not give any indication of the power being applied incorrectly in a discriminatory fashion. That topic barely features in the complaints submitted to the police forces, the National Ombudsman and the National Bureau against Discrimination. Investigating officers are regularly accused of discrimination but they see no link with the WUID.

PVs under 447e Sr for specific individuals or groups

The study shows that around 65% of the total number of PVs under 447e Sr drawn up through to 2007 were written for situations in which an offence had been committed. Nearly 60% of the official reports concerned 'double fines', where an official report was drawn up both for the offence that was the reason for the demand for identification and for not being able to show proof of identity.

The conclusion regarding the 'double fines' cannot easily be termed 'positive' or 'negative'. A positive aspect is that the reason for demanding identification is clear, which means that questions about the reasonable execution of duties are not relevant here. A negative aspect is that a policy of strict enforcement and punishment does provoke resistance. Applying the powers in a way that takes better account of the specific situation, as has generally been the case after the initial period, goes down well with suspects. The application of the power to demand identification is generally accepted.

A negative effect from handing out 'double fines' is that members of a relatively weak group in the community (vagrants, drug addicts and the homeless) are often fined for not being able to show proof of identity. Here there are no doubts about the legitimacy of applying the power to demand identification as the PVs under 447e Sr are connected to an offence and it can be considered necessary to apply the power to demand identification in all reasonableness provided the individual was not already officially known. However the appropriateness of fining this group to this extent under the WUID is open to question.

The possibility cannot be excluded that individual performance norms had some influence on some of the investigating officers and their decisions on whether or not to punish infringements of Article 447e Sr. However, this effect is not specific to the WUID. It was indeed the case that PVs under 447e Sr were initially seen as 'easy' official reports to draw up, but there has been quite a shift in opinion since then.

Being able to verify the application of the criterion of 'reasonable execution of duties'

The study shows that it is difficult to verify whether the criterion of 'reasonable execution of duties' has been applied. Firstly this is due to a pragmatic approach to recording the facts and circumstances leading to the demand for identification. Investigating officers were negligent in this area, particularly to begin with. Many reporting officers did not understand the importance of being able to verify the necessity of the demand for identification and the legal implications of there not being any necessity. A number of court judgements clearly show that the judge was unable to decide whether the demand for identification was necessary based on the motivation given in the PV under 447e Sr, or was unable to decide on what authority the demand was based.

A second reason is that most of the police forces did not comply with the request made by the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations to set up the complaints records system in such a way as to allow questions about the number and nature of complaints to be answered. What is more, many of the complaints submitted following application of the WUID were dealt with through mediation and did not have to be assessed by a complaints committee.

Thirdly, when the police's operational process systems were consulted, it turned out that there are hardly any instances of the application of demands for identification that do not lead to prosecution being recorded (this is not obligatory). The impression is given that situations in which the power to demand identification is exercised but no PV 447e Sr is drawn up are scarcely recorded in the police incident books. The identity of suspects is noted as part of the process of getting a picture of groups who regularly cause a nuisance. However this can not easily be deduced from the operational process systems.

4. Experience in practice with the age limit of 14

Research question number 4: *What are the experiences in practice with the age limit of 14*

When the Act was being drawn up, the age limit of 14 was a compromise between a limit of 12 and a limit of 16. In practice both those using the WUID and ordinary citizens are well aware of the age limit. A small majority of the investigating officers would prefer to have the age limit set at 12 years old. It would give the investigating officers more options in their work.

They also consider this age limit more logical, given the move to secondary school and the age at which children become punishable for offences. A minority of the officers do not agree with this. Some of them do not oppose it in principle but they see disadvantages in the risk of theft or loss from the point of view of citizens and parents; they therefore prefer to keep the current age limit. 14 and 15-year-olds are more likely to have proof of identity on them than others and seem to be more accepting of the identification requirement than people older than 16. When 14 or 15-year-olds are fined for not being able to show proof of identity, the proportion paying the fine is greater (30 percentage points more) than is the case for people older than 16.

5. Establishing identity on the street

Research question number 5: *Is there sufficient time for determining the suspect's identity on the street in practice (availability of computer systems such as the municipal registry (GBA) and the driving licence registry)?*

The study shows that it is not always possible to determine the individual's identity on the street. At first this led to numerous cases where the suspect was detained and taken to the police station. Later investigating officers began to accept other means of identification as well. An example is a pass with a photo in combination with a check in one of the registries. Where these registries are concerned, it was said that their not being available was a hindrance when determining identity on the street. This study did not reveal any concrete evidence that these systems were unavailable with any regularity.

The introduction of the WUID has had the positive effect that suspects are able to show proof of identity more often. This facilitates and simplifies the determination of identity on the street. This still leaves a group where determining identity remains problematic, even after the suspect has been detained. This group consists mainly of demonstrators, squatters and foreign nationals. The WUID has not provided an answer for this group.

6. Experiences regarding the verification of proof of identity

Research question number 6: *What experiences do the investigating officers and the supervisors have with the verification of the proof of identity shown?*

There are regional differences in the policy regarding the acceptance of other documents if proof of identity cannot be shown. The line described below is the one most commonly followed:

- (a) If the subject does not have qualifying proof of identity on him/her, the identity may be determined using another document, which should at least contain a photo of the suspect or individual in question;

- (b) In exceptional cases identity may be determined using other documents or aids, if supported by extensive arguments;
- (c) If identity has been established in this way, no further means of coercion should be applied.

This study shows the WUID has had both a positive and a negative effect on the workload for investigating officers. The respondents feel the workload has become lighter as determining the identity of citizens is easier because they are more likely to have proof of identity on them and are less likely to give a false name. The WUID has also made the workload heavier because of the associated stricter requirements for establishing identity in official reports of infringement and bad conduct in general. In addition, detention on the basis of the WUID costs the reporting officer, the assistant public prosecutors and the staff at the front desk of the investigating authorities a relatively large amount of time.

7. Complaints

Research question number 7: *Were any complaints submitted to the competent authorities or the National Ombudsman regarding the application of the powers granted by this Act to investigating officers and supervisors, or were there any legal proceedings? What are the nature and the content of these complaints and proceedings and how many complaints are involved?*

The following picture arises of the number of complaints relating to the WUID based on estimates made by complaints coordinators in the police forces. The smaller police forces estimate the number of WUID-related complaints to be about two or three a year, while the larger forces put the estimate at five to ten complaints a year.

The content of the complaint and the circumstances referred to in the complaint are very varied. Complaints often concern the manner in which proof of identity is demanded or the frequency of demands for identification. The demand often arises in a situation involving a ticket being given. Many of the complaints submitted were dealt with through mediation; it was not established whether or not they were valid.

Only a few complaints were made to the National Ombudsman. The National Ombudsman refers any complaints received in the first instance back to the police force in question or the competent authority. However going to court is not possible if a PV 477e Sr has not been drawn up and if the person in question has a complaint about the reasonableness of the demand for identity and/or how he/she was treated by the investigating officer or supervisor.

In 2005, the National Bureau against Discrimination, subsidised by municipalities to handle and record citizens' complaints about discrimination, called on citizens to submit any complaints about the WUID to its website. The sixteen regional and provincial offices received a small number of reports.

Finally a study by Buro Jansen en Janssen showed that homeless people and drug addicts tended to be punished relatively more often for not being able to show proof of identity.

8. Support for investigating officers in the execution of their duties

Research question number 8: *Does the Act help give support to investigating officers and supervisors in the execution of their duties and does it help bolster enforcement?*

On the basis of this study, we can conclude that the opinion of the investigating officers is that the WUID provides added value in the execution of their duties. There is considered to be less added value for when carrying out emergency/relief work.

The WUID helps enforcement of criminal law, as in such situations it is more often possible to establish the correct identity and it is easier. This is partly because suspects are more likely to have qualifying proof of identity on them and partly because suspects on the street are more likely to cooperate in determining their identity. Official reports of infringements and bad conduct drawn up as a result of the offence are more likely to reach the right person as the correct identity is determined in more cases and a false name given in fewer cases.

The WUID helps maintain public order as individuals are less likely to be able to remain anonymous in instances where disorder threatens to erupt. It turns out that the WUID is actually used to get a picture of groups of youths or others who regularly cause disturbances, particularly by police forces in the major cities. This is a form of prevention of disturbances in public spaces. In the event of actual violation of public order, the identity of suspects can be established more often and more easily as suspects are more likely to be carrying qualifying proof of identity and partly because suspects on the street are more likely to cooperate in determining their identity.

A number of respondents also mentioned the WUID's added value for correctly recording personal data in public sector computer systems, provided there is sufficient enforcement in this area. If personal details are always noted down using documents that qualify as proof of identity, there is less chance of the computer systems becoming contaminated.

The WUID also has added value for extraordinary investigating officers working for urban supervisory services and transport companies in the execution of their duties.

This is partly because suspects are more likely to have qualifying proof of identity on them and partly because suspects on the street are more likely to cooperate in determining their identity.

It is important to consider the fact that the enforcement policy affects the extent to which added value is realised. Furthermore, the number of requirements made on the way in which identity is determined and recorded may influence booking by operational staff.

9. Aggressive behaviour due to the WUID

Research question number 9: *Are investigating officers and supervisors facing aggressive behaviour when applying the WUID?*

There are no indications that the WUID has led to an increase in aggressive behaviour towards investigating officers and supervisors. There has been an increase in the number of incidents of aggressive behaviour, but the respondents in the survey do not link this to the introduction of the WUID.

I Inleiding

I01 In deze inleiding worden de achtergrond en de aanleiding van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht en de evaluatie van deze wet nader toegelicht. Verder komen in dit hoofdstuk doelstelling, reikwijdte en aanpak van het onderzoek aan de orde. In hoofdstuk 2 zullen vervolgens de beweegredenen om de wet in te voeren en de verwachte werking van de wet worden toegelicht.

Uitbreiding van de beperkte identificatieplicht

I02 Sinds 1 januari 2005 is de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID)¹ van kracht. De WUID is een uitbreiding van de identificatieplicht ten opzichte van de situatie vóór 1 januari 2005 en betreft een wijziging van en aanvulling op de Wet op de identificatieplicht (WID), die vanaf 1 juni 1994 van kracht is en een aantal aan de WUID gekoppelde wetten. De nieuwe en gewijzigde bevoegdheden ten opzichte van de situatie vóór 1 januari 2005 worden hieronder nader toegelicht.

De beperkte identificatieplicht vanaf 1994 (WID)

I03 De Wet op de identificatieplicht (WID) voorzag in een beperkte identificatieplicht: personen moesten zich op verzoek kunnen identificeren in *specifieke situaties* ter bestrijding van voetbalvandalisme, zwartrijden in het openbaar vervoer, fraude en illegaal verblijf in Nederland. De WID bevatte een opsomming van bij wet aangewezen identiteitsbewijzen² en beschreef in uitputtende zin de situaties waarin een identiteitsbewijs mocht worden gevorderd. Zo geldt er sinds 1 juni 1994 identificatieplicht in het financiële verkeer, bij het aanvragen van een sofinummer, bij het opmaken van een notariële akte, en ook bij controles op 'de werkplek', bij wedstrijden in het betaalde voetbal en in het openbaar vervoer.

I04 Met de invoering van de WID wijzigde eveneens een twintigtal bestaande wetten, waarin de identificatieplicht werd geïntroduceerd. Door de structuur van de WID was het eenvoudig nieuwe identificatieplichten te introduceren en daarmee het aantal specifieke situaties uit te breiden waarin een identiteitsbewijs gevorderd mocht worden.

¹ Staatsblad 2004, 300, Kamerstukken II 29 218

² Tot 1 januari 2005 bestond deze opsomming uit een geldig Nederlands reisdocument en een document waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 kan beschikken.

Met de specifieke situaties waarin sprake is van een identificatieplicht is ook vastgelegd wie wanneer een identiteitsbewijs mag vorderen.

De uitgebreide, beperkte identificatieplicht vanaf 2005 (WUID)

I05 Op 1 januari 2005 is de WUID in werking getreden. Met de komst van de WUID hebben opsporingsambtenaren en toezichthouders de algemene bevoegdheid gekregen om in het kader van hun taakuitoefening inzage in een identiteitsbewijs te vorderen bij personen van 14 jaar of ouder. Degene die niet direct voldoet aan deze vordering maakt zich schuldig aan een strafbaar feit en wordt gestraft met een geldboete van de tweede categorie. De opsporingsambtenaar reikt hiervoor een kennisgeving van een afschrift van het proces-verbaal uit aan de verdachte.

I06 Met de invoering van de WUID lijkt een situatie van een algemene identificatieplicht – en daarmee een draagplicht – te zijn ingevoerd. Dit is echter niet het geval: de beperking geldt dat het toepassen van de bevoegdheid redelijkerwijs noodzakelijk moet zijn voor de taakuitoefening. Daarom is er sprake van een uitgebreide (beperkte) identificatieplicht en niet van een algemene identificatieplicht. Dit wordt ook wel aangeduid als toonplicht: indien noodzakelijk moet een identiteitsbewijs ter inzage worden aangeboden. Het vorderen van een identiteitsbewijs mag niet als doel op zich worden toegepast.

I07 De wijzigingen zijn vastgelegd in een aantal nieuwe wetteksten in de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Politiewet 1993 en de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast wijzigden de wetten waarin een specifieke identificatieplicht was vastgelegd met verwijzing naar de WID. De WUID verwijst voor wat betreft de bevoegdheid voor opsporingsambtenaren (politie, marechaussee en buitengewone opsporingsambtenaren) naar de Politiewet 1993. De bevoegdheid voor toezichthouders is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. De belangrijkste wetteksten worden hieronder weergegeven.³

I08 Naast de wijziging in de bevoegdheid is het aantal aangewezen identiteitsdocumenten in (het gewijzigde) artikel 1 van de WID uitgebreid met een geldig Nederlands rijbewijs en een voor personen afkomstig uit de landen van de Europese Unie (EU) of Europese Economische Ruimte (EER) geldig nationaal, diplomatiek of dienstpaspoot of rijbewijs.

³ De wijzigingen als gevolg van de WUID in de wetten zoals genoemd in alinea I04 worden hier achterwege gelaten.

Wet op de uitgebreide identificatieplicht, Hoofdstuk I Aanwijzing van documenten, artikel 1

1. Als documenten waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden vastgesteld, worden aangewezen:

1°. een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid, van de Paspoortwet;

2°. de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie;⁴

3°. een geldig nationaal, diplomatiek of dienstpaspoot dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, voor zover de houder de nationaliteit van die andere lidstaat bezit;

4°. een geldig rijbewijs dat is afgegeven op basis van de Wegenverkeerswet, een geldig rijbewijs als bedoeld in artikel 107 van de Wegenverkeerswet 1994 of een rijbewijs dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, waarvan de houder in Nederland woonachtig is, zolang de bij de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde termijn van geldigheid in Nederland niet is verstreken, aan de houder geen administratieve maatregel bedoeld in paragraaf 9 van hoofdstuk VI van de Wegenverkeerswet 1994 is opgelegd of aan hem niet de bijkomende straf bedoeld in artikel 179 van die wet is opgelegd en mits het rijbewijs is voorzien van een pasfoto van de houder.

2. Onze Minister van Justitie kan, al dan niet voor een bepaald tijdvak, andere dan de in het eerste lid bedoelde documenten aanwijzen ter vaststelling van de identiteit van personen.

Wet op de uitgebreide identificatieplicht, Hoofdstuk II Toonplicht, artikel 2

Enieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, is verplicht op de eerste vordering van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8a van de politiewet 1993, een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 ter inzage aan te bieden. Deze verplichting geldt ook indien de vordering wordt gedaan door een toezichthouder.

⁴ Lid 1 en lid 2 van dit artikel zijn niet gewijzigd.

WUID, Hoofdstuk II Toonplicht en artikel 447e Wetboek van Strafrecht (Sr)

Hij die niet voldoet aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden, hem opgelegd bij artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht, wordt bestraft met een geldboete van de tweede categorie.

Politiewet 1993, Hoofdstuk III. Bevoegdheden van de politie, artikel 8a

1. *Een ambtenaar van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van personen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.*
2. *Gelijke bevoegdheid komt toe aan de buitengewoon opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak.*
3. *Gelijke bevoegdheid komt toe aan de militair van de Koninklijke marechaussee, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn politietaak, bedoeld in artikel 6, eerste lid, en aan de militair van de Koninklijke marechaussee of van enig ander onderdeel van de krijgsmacht die op grond van artikel 58, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 59, eerste lid, bijstand verleent aan de politie.*

Algemene wet bestuursrecht, artikel 5:16a

Een toezichthouder is bevoegd van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

Algemene wet bestuursrecht, artikel 5:13 (evenredigheidsbeginsel) – niet gewijzigd

'Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.'

109 De uitbreiding van de identificatieplicht zoals opgenomen in de WUID heeft als belangrijkste doel de rechtshandhaving te versterken en het toezicht in openbare ruimtes te versterken door de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders te ondersteunen. De taak van de politie valt op grond van artikel 2 van de Politiewet 1993 in drie onderdelen uiteen: strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en verlening van hulp aan hen die deze nodig hebben.

Evaluatie van de werking van de WUID

I 10 Ten tijde van het wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer gesteld dat – gelet op het algemene karakter van de wet en de implicaties op verschillende terreinen voor een groot aantal mensen – een evaluatie van de wet na drie jaar wenselijk is. In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) is dit bevestigd.⁵ Hierbij is tevens vermeld dat in ieder geval de leeftijdsgrens en de criteria voor de bevoegdheidsverlening onderwerp van evaluatie zullen zijn. De minister heeft in januari 2005 de kamer geïnformeerd over de opzet van het evaluatieonderzoek⁶. Naar aanleiding van dit bericht hebben de leden van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer vragen gesteld. De beantwoording van deze vragen in april 2005 door de toenmalige minister van Justitie vormt de basis voor het evaluatieonderzoek.⁷ In de onderzoeksvragen is de weerslag te zien van het debat zoals dit is gevoerd bij de totstandkoming van de wet.

I 11 Het WODC van het ministerie van Justitie heeft onderzoeksbureau Significant begin 2008 de opdracht gegeven het evaluatieonderzoek uit te voeren. In de formulering van de onderzoeksopzet zijn expliciet de wensen van de Tweede Kamer en toezeggingen van de toenmalige minister van Justitie ten aanzien van de evaluatie meegenomen.

Doelstelling van de evaluatie en onderzoeksvragen

I 12 De doelstelling van het onderzoek is de Tweede Kamer te voorzien van informatie over de (praktijk)ervaringen met de WUID. De effectiviteit van de nieuwe wet dient te worden geanalyseerd, waarbij de centrale probleemstelling is:

In welke mate draagt de in de wet neergelegde identificatieplicht bij aan een versterking van de rechtshandhaving en het toezicht in openbare ruimtes door ondersteuning van de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders?

I 13 Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de onderzoeksvragen zoals weergegeven in tabel I.1 in de evaluatie worden beantwoord. Onderzoeksvraag 9 en enkele deelvragen hebben specifiek betrekking op toezeggingen van de toenmalige minister van Justitie aan de Tweede Kamer ten aanzien van de onderzoeksopzet.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 218 nr. 3.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 218 nr. 22.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 218 nr. 23.

Onderzoeksvraag	
1	<p>Kan inzicht worden verkregen in de omvang van het aantal gevallen en de soorten van situaties waarin van de uitgebreide bevoegdheid gebruik wordt gemaakt?</p> <ul style="list-style-type: none"> - In welke situaties wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheid ten opzichte van de situaties waarvoor de WUID (juist) bedoeld was? - In hoeveel gevallen is om een identiteitsbewijs gevraagd in het kader van de WUID? - Aan welke personen is om een identiteitsbewijs gevraagd, gelet op leeftijd en achtergrond (Nederlands/niet-Nederlands)?
2	<p>Hoeveel processen-verbaal (PV's) zijn er opgemaakt ter zake van overtreding van artikel 447e Sr? Hoe is het procesverloop geweest van deze PV's?</p>
3	<p>Is het criterium 'redelijke taakuitoefening' voldoende duidelijk als het gaat om de toepassing van de bevoegdheid tot vorderen?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is er sprake (geweest) van discriminatie (eventueel als gevolg van selectiviteit van het politieoptreden)? - Hebben mensen met een andere huidskleur eventuele problemen met de identificatieplicht?
4	<p>Wat zijn de praktijkervaringen met de leeftijdsgrens van 14 jaar?</p>
5	<p>Is er voldoende tijd voor het (op straat) achterhalen van de identiteit van de verdachte in de praktijk (beschikbaarheid van geautomatiseerde systemen als GBA en het rijbewijsregister)?</p>
6	<p>Wat zijn de ervaringen van de opsporingsambtenaren en de toezichthouders voor wat betreft de verificatie van de getoonde identiteitsbewijzen?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoe wordt met de situatie omgegaan als personen geen officieel identiteitsbewijs bij zich hebben, maar wel alles in het werk stellen om op alternatieve wijze (bijvoorbeeld met behulp van bankpasjes) hun identiteit te laten vaststellen en/of later hun identiteitsbewijs komen tonen op het politiebureau? - Heeft er een verandering (zowel positief als negatief) plaatsgevonden in de werklust van de politie en toezichthouders? - Welke verschillen zijn hierbij waarneembaar tussen politie en toezichthouders?
7	<p>Zijn er over de toepassing van de bevoegdheden van de opsporingsambtenaren en de toezichthouders op grond van deze wet bij het bevoegde gezag of bij de Nationale ombudsman klachten binnengekomen dan wel zijn er gerechtelijke procedures gevoerd? Wat is de aard en de inhoud van de klachten en de procedures en om hoeveel klachten gaat het?</p>
8	<p>Draagt de wet volgens de opsporingsambtenaren en toezichthouders bij aan ondersteuning van hun taakuitoefening en versterking van de handhaving?</p>
9	<p>Is er sprake van agressief gedrag naar de opsporingsambtenaren en toezichthouders bij het uitoefenen van de WUID?</p>

Tabel 1.1: Overzicht van de onderzoeksvragen

Toetsing van de hypothese ten aanzien van doelbereiking

I 14 De antwoorden op de onderzoeksvragen dienen ter toetsing van een centrale hypothese. Deze hypothese heeft – in aansluiting op de hoofdvraag in het evaluatieonderzoek - betrekking op doelbereiking van de wet.

Hypothese ten aanzien van doelbereiking: de WUID ondersteunt de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders.

I 15 Bij de doelbereiking komen ook de mogelijke knelpunten en (neven)effecten aan bod die (de mate van) doelbereiking in de weg kunnen staan. Uiteindelijk moet de vraag worden beantwoord of het doel met betrekking tot versterking van de handhaving wordt bereikt.

Reikwijdte van het onderzoek

I 16 Zoals eerder aangegeven, is de onderzoeksopzet besproken in de vaste commissie voor Justitie. Daaruit zijn de te beantwoorden onderzoeksvragen met bijbehorende aandachtspunten geformuleerd. In dat kader is ook de hoofdvraag geformuleerd, namelijk of de (toepassing van) de WUID bijdraagt aan de versterking van de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders in het kader van strafrechtelijke handhaving en handhaving van de openbare orde. In de door de opdrachtgever vastgestelde onderzoeksvragen en vervolgens in de onderzoeksopzet is expliciet niet gekozen voor een publieksonderzoek om vast te stellen hoe de publieke opinie zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

I 17 Aangezien het onderzoek voornamelijk gebruik maakt van onderzoeksmateriaal dat is verkregen van opsporingsambtenaren en toezichthouders en expliciet aan hen de vraag voorlegt ten aanzien van (gepercipieerde) toegevoegde waarde voor de effectiviteit van de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders, bestaat het risico dat de resultaten een eenzijdig beeld geven. Dit risico is niet volledig uit te sluiten. De aanpak van het onderzoek is echter zodanig ingericht dat meerdere onderzoeksbronnen en onderzoeksmethoden worden gebruikt voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Bovendien worden kwalitatieve en kwantitatieve gegevens gecombineerd en met elkaar geconfronteerd met het oog op het bereiken van grotere mate van objectiviteit. Gegevensverzameling heeft plaatsgevonden bij een groot aantal uitvoeringsinstanties en bij een diversiteit aan functionarissen. Daarnaast zijn met betrekking tot de WUID ingediende klachten geïnventariseerd bij de klachtencoördinatoren van de politie, de Nationale ombudsman en bij het Landelijk Bureau ter voorkoming en bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR).

118 Om daarnaast invulling te geven aan het 'perspectief van de burger' is in de onderzoeksopzet gekozen voor een inventarisatie van krantenartikelen, waarin de publieke opinie met betrekking tot invoering en toepassing van de WUID naar voren komt. De combinatie van deze onderzoeksbronnen en maatregelen in het kader van de onderzoeksaanpak moeten het risico van een eenzijdig beeld in de resultaten beperken.

Aanpak van het onderzoek

119 In deze paragraaf wordt in het kort de aanpak van het onderzoek beschreven. Na een verkennende onderzoeksfase en een tweetal besprekingen met de begeleidingscommissie van het onderzoek, is het definitieve onderzoeksplan vastgesteld. Het onderzoeksplan bestond uit 14 onderzoeksactiviteiten die allen bijdragen aan de beantwoording van één of meer onderzoeksvragen.

120 Ten eerste is gebruik gemaakt van kwantitatieve gegevens in de systemen TRIAS (CJIB) en OM-data (OM/ZM) over de aantallen processen-verbaal op grond van artikel 447e Wetboek van Strafrecht (hierna: PV's 447e Sr) die zijn opgemaakt en het procesverloop van deze zaken. Deze gegevens zijn aangevuld met gegevens uit de bedrijfsprocessensystemen van de politie om informatie te verkrijgen over situaties waarin de PV's 447e Sr zijn opgemaakt.

121 Ten tweede zijn interviews gehouden met politieambtenaren, buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) van vervoersbedrijven en diensten stadstoezicht van gemeenten, medewerkers van de KMar, medewerkers van vier arrondissementsparketten en medewerkers van het CJIB om zicht te krijgen op de vertaling van de bedoeling van de wet naar instructies in de praktijk en over de toepassing van de uitgebreide bevoegdheid in de praktijk. In totaal zijn 58 individuele interviews en 8 groepsinterviews gehouden, met in totaal 98 respondenten. Met dit doel is ook een schriftelijke enquête gehouden onder executieve medewerkers bij 16 politiekorpsen (N=460) en zijn gecodificeerde werkinstructies geanalyseerd.

122 Ten derde zijn klachten en meldingen verzameld en geanalyseerd. De klachtenregistraties van de politiekorpsen waren niet overal zodanig ingericht dat vragen over het aantal klachten en de aard van de klachten konden worden beantwoord. Daarom zijn alle klachtencoördinatoren bij de politiekorpsen telefonisch geïnterviewd (N=26). Daarnaast zijn klachten en meldingen gebruikt die zijn binnengekomen bij de Nationale ombudsman en Art. 1 (landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie).

123 Ten vierde is de relevante jurisprudentie bestudeerd en is een krantenonderzoek uitgevoerd waarin de berichtgeving rondom de invoering en de toepassing van de wet is bestudeerd.

124 De onderzoeksactiviteiten zijn samengevat in tabel 1.2. Voor een toelichting op en nadere uitwerking van de onderzoeksactiviteiten wordt verwezen naar de onderzoeksverantwoording in bijlage A van dit rapport.

125 In aanvulling op deze 14 in het definitieve onderzoeksplan opgenomen onderzoeksactiviteiten, hebben de onderzoekers enkele keren overlegd met een medewerkster van het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie (OM) die in 2006/2007 een intern onderzoek heeft uitgevoerd naar de handhaving van de WUID. Zij heeft de onderzoekers vanuit haar ervaring en verzamelde gegevens een aantal aandachtspunten mee kunnen geven. Het door haar verzamelde onderzoeksmateriaal heeft echter niet als primaire onderzoeksbron gediend.

Onderzoeksactiviteiten	
1	Het analyseren van gegevens over aantallen PV's 447e Sr op basis van registratie in TRIAS (CJIB).
2	Het analyseren van gegevens over de situaties waarin PV's 447e Sr worden opgemaakt op basis van registratie in TRIAS (CJIB) en op basis van registratie in bedrijfsprocessensystemen (Politie) wanneer TRIAS geen uitkomst biedt.
3	Het analyseren van het procesverloop van PV's 447e Sr op basis van registratie in TRIAS (CJIB) en OM DATA / Compas (OM).
4	Het analyseren van geregistreerde gegevens over situaties waarin de uitgebreide bevoegdheid is toegepast in bedrijfsprocessensystemen (Politie).
5	Het analyseren van beschikbare gecodificeerde werkinstructies voor uitvoerende medewerkers voor opsporingsambtenaren en toezichthouders.
6	Het houden van (telefonische) interviews met 28 operationeel leidinggevendenden bij politie, Koninklijke Marechaussee (KMar), Boa's en toezichthouders.
7	Het afnemen van een schriftelijke enquête onder uitvoerende medewerkers bij 12 politiekorpsen.
8	Het houden van interviews met 16 uitvoerende medewerkers bij 6 politiekorpsen, 2 KMar districten en 7 andere organisaties met Boa's en toezichthouders in dienst.
9	Het houden van 7 interviews met medewerkers van 4 arrondissementsparketten.
10	Integrale analyse van klachten die zijn binnengekomen bij de politie, de Nationale ombudsman en het bevoegde gezag.
11	Telefonische interviews met de klachtcoördinatoren van alle politiekorpsen.
12	Het verzamelen en analyseren van meldingen en klachten die zijn binnengekomen bij Art. 1 (Landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van Rassendiscriminatie).
13	Het raadplegen van relevante jurisprudentie.
14	Inventarisatie van krantenartikelen.

Tabel 1.2: Overzicht van de onderzoeksactiviteiten

Leeswijzer

126 In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt de verwachte werking van de wet en de vertaling van de wet naar de praktijk toegelicht. Hoofdstuk 3 bevat de wijze waarop de wet is toegepast door opsporingsambtenaren en toezichthouders. Hoofdstuk 4 gaat in op het aantal opgemaakte PV's ter zake overtreding van artikel 447e Sr en het procesverloop van deze PV's. In hoofdstuk 5 worden vijf casussen geschetst waarin de interactie tussen handhavingsbeleid en uitvoering duidelijk naar voren komt, relevant voor de beantwoording van meerdere onderzoeksvragen. Hoofdstuk 6 belicht hoe het toepassen van de vorderingsbevoegdheid zich verhoudt tot het criterium 'redelijke taakuitoefening'. Daarnaast worden ook de onderzoeksvragen met betrekking tot de leeftijdsgrens, de klachten, de mate van acceptatie van de WUID en agressie besproken. Hoofdstuk 7 gaat in op de toegevoegde waarde die de wet heeft voor de opsporingsambtenaren en Boa's. Ten slotte worden in hoofdstuk 8 de conclusies gepresenteerd waarin - naast de beantwoording van de onderzoeksvragen - doelbereiking en neveneffecten aan de orde komen.

2 Bedoeling en implementatie van de wet

201 In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de geschiedenis van de wet, de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en Eerste Kamer, de beleidslogica die ten grondslag ligt aan de wet en de implementatie van de wet. Dit hoofdstuk is grotendeels feitelijk van aard. Bij de behandeling van de implementatie wordt echter ook een reflectie op de aanwijzing van het College van Procureurs-Generaal van procureurs-generaal (College van PG's) gegeven en worden onderzoeksbevindingen weergegeven ten aanzien van de doorvertaling van de aanwijzing in de werkinstructies.

Beknopte geschiedenis van de wet

202 In november 2000 werd in de Tweede Kamer de motie van het lid Nicolai c.s. aangenomen waarin de regering werd gevraagd om te onderzoeken 'hoe een algemene identificatieplicht bestaande uit een draagplicht, beperkt tot gevallen waarin een bestaande dwangbevoegdheid kan worden gehanteerd, kan voorzien in de leemtes en in harmonisatie' van de verschillende vormen van identificatieplicht die op verschillende terreinen bestaan. In de motie wordt tevens geconstateerd dat er 'gevallen zijn waarin geen identificatieplicht geldt waar die wel wenselijk is'⁸.

203 De discussie over de identificatieplicht kwam na de aanslagen van 11 september 2001 in een stroomversnelling terecht. Naar aanleiding van uitspraken van minister van Boxtel in het televisieprogramma Barend en Witteman op 26 september 2001⁹ liet minister Korthals weten dat hij de bestaande wet uit wilde breiden bij 'acute terreurdreiging voor een nauw omschreven gebied en tijdsperiode'. De minister gaf hierbij te kennen dat hij niet verwachtte dat de identificatieplicht zou helpen bij het bestrijden van terrorisme, omdat deze terroristen er hoogstwaarschijnlijk voor zorgen dat ze zich met valse papieren kunnen identificeren¹⁰. Het betreffende wetsvoorstel is naderhand ingetrokken.

⁸ Kamerstuk 2000-2001, 27400 VI, nr. 30, Tweede Kamer

⁹ NRC Handelsblad 26 september 2001

¹⁰ NRC Handelsblad 27 september 2001

204 Uiteindelijk is minister Donner eind 2003, ter uitvoering van het Regeerakkoord dat de grondslag was voor het kabinet Balkenende II, met een wetsvoorstel gekomen dat in december van hetzelfde jaar door de Tweede Kamer is aangenomen. De fracties van de SGP, ChristenUnie en Groenlinks stemden tegen het wetsvoorstel.¹¹ De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel eind juni 2004 aangenomen met tegenstem van de fracties van de SP, Groenlinks, de SGP en de ChristenUnie behoudens het lid Schuurman en de leden Witteveen, Hamel en Eigeman¹².

Beweegredenen om de wet in te voeren en de verwachte werking

205 De uitbreiding van de identificatieplicht, zoals opgenomen in de WUID, heeft als belangrijkste doel de strafrechtelijke handhaving en het toezicht in openbare ruimtes te versterken door de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders te ondersteunen. In de MvT wordt nader ingegaan op de beweegredenen om deze wet in te voeren. Deze beweegredenen worden hierna samengevat. Vervolgens wordt ook de verwachte werking van de wet weergegeven.

Beweegredenen om de wet in te voeren

206 De belangrijkste ratio achter de uitbreiding van de identificatieplicht was dat de opsporingsambtenaren en toezichthouders moeten kunnen weten met wie ze van doen hebben in het kader van hun redelijke taakuitoefening. Als personen ter verantwoording worden geroepen voor hun gedrag, moeten ze niet meer anoniem kunnen blijven. Als burgers weg kunnen komen met het opgeven van een willekeurige naam, zonder dat dit geverifieerd kan worden of gevolgen heeft, wordt de effectiviteit van de handhaving en het gezag van de opsporingsambtenaar of toezichthouder beperkt.

¹¹ Het betreft hier het wetsvoorstel 'Wijziging en aanvulling van de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene wet bestuursrecht, de Politiewet 1993 en enige andere wetten in verband met de invoering van een identificatieplicht van burgers ten opzichte van ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en van toezichthouders.' Kamerstuk 2003-2004, 29218, nr. I-2, Tweede Kamer.

¹² Handelingen 2003-2004, nr. 34, Eerste Kamer, pag. 1838-1839.

207 Effecten van de WUID werden verwacht op het gebied van strafrechtelijke handhaving ten aanzien van (kleine) overtredingen, de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. De WUID moest een bijdrage leveren aan het eenvoudiger en beter kunnen vaststellen van de identiteit van de verdachte die een overtreding heeft begaan. Daarnaast moest de WUID er ook voor zorgen dat wanneer geen overtreding is geconstateerd en geen sprake is van een (formele) verdachte, maar wel sprake is van een verdachte situatie en/of verstoring van de openbare orde, inzage in het identiteitsbewijs mogelijk werd.

208 Het wetgevingsproces van de WUID is in een stroomversnelling geraakt na gepercipieerde bedreiging van de nationale veiligheid. Dit onderwerp is expliciet aan de orde geweest in de behandeling van het wetsvoorstel. Met betrekking tot bestrijding van zware georganiseerde criminaliteit (inclusief terrorisme) werden geen substantiële effecten verwacht. De effectiviteit van de wet op dit punt heeft wel onderdeel uitgemaakt van het debat in de Tweede Kamer.

Verwachte werking van de wet volgens de wetgever

209 De wijze waarop de WUID de taakuitoefening zou kunnen ondersteunen en daarmee de strafrechtelijke handhaving en de handhaving van de openbare orde zou kunnen versterken is volgens de MvT als volgt:

Strafrechtelijke handhaving

210 Versterking van de strafrechtelijke handhaving door middel van toepassing van de WUID wordt bereikt, omdat:

- (a) Het vaker en sneller mogelijk is op straat de juiste identiteit vast te stellen:
 - (i) Omdat de opsporingsambtenaar bevoegd is inzage in het identiteitsbewijs te vorderen bij staandehoudingen;
 - (ii) Omdat verdachten (met name jeugdigen, fietsers en voetgangers) vaker een identiteitsbewijs bij zich hebben;
- (b) PV's voor overtreding vaker terechtkomen bij de juiste persoon, omdat vaker de juiste identiteit wordt vastgesteld en minder vaak een valse naam wordt opgegeven.

Handhaving van de openbare orde

211 Versterking van de handhaving van de openbare orde door middel van toepassing van de WUID wordt bereikt, omdat:

- (a) Personen niet meer weg kunnen duiken in de anonimiteit bij dreigende wanordelijkheden, wanneer de vorderingsbevoegdheid in deze situaties daadwerkelijk wordt toegepast;

- (b) Het vaker en sneller mogelijk is op straat de juiste identiteit vast te stellen bij schending van de openbare orde:
 - (i) Omdat de opsporingsambtenaar bevoegd is inzage in het identiteitsbewijs te vorderen bij lichte overtredingen en gedragingen in het domein van de openbare orde (zoals APV-feiten);
 - (ii) Omdat personen die verdacht gedrag vertonen en/of de openbare orde verstoren (met name jeugdigen, fietsers en voetgangers) vaker een identiteitsbewijs bij zich hebben;
- (c) Handvatten biedt voor preventie van overlast in de publieke ruimte, door het in kaart kunnen brengen van (jeugd)groepen die regelmatig overlast veroorzaken.

Hulpverleningstaak

212 Ten slotte worden ook positieve effecten verwacht ten aanzien van uitoefening van de hulpverleningstaak, omdat de uitvoering van deze taak eenvoudiger wordt, aangezien hulpbehoevenden vaker dan voorheen een identiteitsbewijs bij zich zullen hebben.

Verwachte, ongewenste neveneffecten van de wet volgens critici

213 Critici van de WUID hebben een aantal potentiële, negatieve effecten van de wet naar voren gebracht. Deze zijn in de discussie ten tijde van de behandeling van de wet aan de orde geweest. De verwachte neveneffecten van de wet waren onder andere:

- (a) Inbreuk op de privacy door het toepassen van de vorderingsbevoegdheid in situaties waarin hiervoor geen directe aanleiding is. De volgens critici onduidelijke definitie van het begrip 'redelijke taakuitoefening' draagt hieraan bij;
- (b) Onterechte discriminatie van personen, onder andere op basis van huidskleur, door een onduidelijke definitie en afbakening van het begrip 'redelijke taakuitoefening'. Omdat het begrip onduidelijk is voor degene die de wet moet toepassen, zal volgens critici discriminatie optreden;
- (c) Toepassing van de wet als doel op zich en niet als middel, mede onder invloed van de prestatieafspraken van de politie.

De vertaling van de wet naar de praktijk

214 In onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de vertaling van de wet naar de praktijk. Ten eerste wordt een samenvatting gegeven van de aanwijzing van het College van PG's en de aanvulling daarop, ruim drie maanden na invoering van de WUID. Op een aantal hoofdstukken van de aanwijzing wordt kort gereflecteerd. Een reflectie op deze aanwijzing vanuit de toepassing in de praktijk volgt in hoofdstuk 3. Ten tweede wordt kort omschreven hoe de uitvoerende instanties de wet en de aanwijzing hebben gebruikt om opsporingsambtenaren en toezichthouders te instrueren.

Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht van het College van PG's

215 Het College van PG's heeft naar aanleiding van de WUID een aanwijzing opgesteld die op 7 december 2004 naar de hoofden van de parketten en de politiekorpsen is gestuurd. De aanwijzing moet de verschillende politiekorpsen, de Boa's, toezichthouders en de parketten beleidsduidelijkheid verschaffen over hoe en in welke situaties de WUID dient te worden toegepast.

216 De aanwijzing van het College van PG's noemt het doel van de uitbreiding van de identificatieplicht 'het verschaffen van een instrument om de handhaving en het toezicht door de overheid over de gehele linie te ondersteunen en te versterken'.

'Noodzakelijkheid voor de redelijke taakuitoefening' bij identificatieplicht vereist

217 De aanwijzing stelt dat de WUID niet in alle gevallen mag worden toegepast. In artikel 8a van de Politiewet staat namelijk dat een politieambtenaar, een buitengewoon opsporingsambtenaar en een militair in dienst van de Koninklijke Marechaussee (KMar) bevoegd is om inzage te vorderen van een identiteitsbewijs, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn (politie)taak. Zonder deze noodzakelijkheid is het vorderen niet toegestaan, waarmee wordt bedoeld dat de handhaving de toonplicht nooit een doel op zich kan zijn. De verbalisant moet deze noodzakelijkheid in termen van feiten en omstandigheden aangeven in het proces-verbaal (PV) dat hij opstelt wanneer iemand niet aan de vordering kan voldoen.

Identificatieplicht geldt niet voor iedereen

218 Op basis van reflectie op de in de wet opgenomen leeftijdsgrens in de wet wordt het volgende geconstateerd:

- (a) De aanwijzing gaat niet in op een eventueel aangepaste behandeling van de groep 14- en 15-jarigen;
- (b) De aanwijzing besteedt niet aan alle situaties aandacht, waarin de vorderingsbevoegdheid (op basis van andere wetgeving) ook voor jongere leeftijden geldt, zoals in het geval van toezicht op de naleving van de (gemeentelijke) prostitutieregels.

Alleen officiële documenten toegestaan om identiteit vast te stellen

219 In de aanwijzing wordt geen aandacht besteed aan de gevolgen die de uitgebreide bevoegdheid met betrekking tot identiteitsvaststelling heeft voor het opmaken van PV's in het algemeen. Uit de toepassing van de WUID blijkt dat dit ook een belangrijke rol heeft gespeeld. Hierop wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

Verschillende situaties waarin vordering WUID is toegestaan of juist niet is toegestaan

220 Na uitleg over de leeftijdsgrens van veertien jaar of ouder, en uitleg over degenen die de WUID mogen toepassen, is in de aanwijzing een hoofdstuk gewijd aan de toepassing van de bevoegdheid door de politie.

Om de omstandigheden waarin mag worden gevorderd te illustreren, worden de volgende situaties genoemd:

- (a) Een auto rijdt 's nachts rond op een industrieterrein;
- (b) Er vindt op straat of in een café een schietpartij plaats en het is relevant voor het onderzoek om de identiteit van (mogelijke) getuigen vast te stellen;
- (c) In een groepje bekende dealers duikt een onbekende op;
- (d) Hangjongeren veroorzaken overlast in de openbare ruimte;
- (e) Er woedt een brand en de (mogelijke) brandstichter zou zich kunnen bevinden tussen de toegestroomde belangstellenden;
- (f) Bij evenementen zoals voetbalwedstrijden en demonstraties in geval van rellen of dreiging van het ontstaan van rellen;
- (g) Bij onrust of dreigend geweld in uitgaansgebieden en/of openbare manifestaties waarbij gevaar van ordeverstoring aanwezig is.

221 Naast de situaties waarin het aangewezen kan zijn om een identiteitsbewijs te vorderen, noemt de aanwijzing ook situaties waarin dit niet zonder meer opportuun is:

- (a) Wanneer van iemand de identiteit al bekend is;
- (b) Bij preventief fouilleren met betrekking tot personen bij wie geen wapens of drugs worden gevonden. Het toepassen van preventief fouilleren impliceert immers niet het vragen naar een identiteitsbewijs.

222 Het eerste voorbeeld van een situatie waarin vordering niet op zijn plaats is, betreft de situatie waarin de te controleren persoon ambtshalve bekend is. Op basis waarvan de identiteit bekend mag worden verondersteld (naam, adres, kenmerken van identiteitsbewijzen), wordt niet duidelijk uit de aanwijzing.

Dwangmiddelen volgen naar verwachting vaak bij afwezigheid identiteitsbewijs

223 Over het gebruiken van aanvullende dwangmiddelen is de aanwijzing kort. Er wordt slechts vermeld dat 'hoogstwaarschijnlijk de gebruikelijke strafvorderlijke maatregelen (artikelen 55b, 61 en 61a WvSr) worden toegepast wanneer iemand zich niet kan identificeren, aangezien alleen naar een identiteitsbewijs zal worden gevraagd in gevallen waar het voor de taakuitoefening redelijkerwijs noodzakelijk is om duidelijkheid te verkrijgen over de identiteit van betrokkene'.

Beboeten¹³ is niet altijd opportuun

224 De aanwijzing noemt een aantal gevallen 'waarin niet aan de toonplicht is voldaan, maar waarin het niet opportuun is om de betrokkene te bestraffen, omdat toch aan het doel van de bevoegdheid, het vaststellen van de identiteit, is voldaan'. De volgende voorbeeldsituaties worden genoemd:

- (a) De verwarde of gestoorde persoon die op straat wordt aangetroffen (hulpverlening);
- (b) De gevallen waarin iemand het identiteitsdocument op het bureau laat langsbrengen.

225 Nadere bestudering van deze voorbeelden leidt tot vragen voor de toepassing in de praktijk. Bij het eerste voorbeeld is de vraag hoe moet worden omgegaan met de vorderingsbevoegdheid indien sprake is van een strafbaar feit gepleegd door de verwarde of gestoorde persoon. Uit het tweede voorbeeld wordt niet duidelijk of de aangehouden verdachte ook (altijd) in de gelegenheid moet worden gesteld om dit identiteitsdocument langs te laten brengen.

226 De aanwijzing vermeldt direct na de voorbeelden: 'De hoofdregel dient volgens het College van PG's te zijn dat de norm wordt gehandhaafd, omdat anders op den duur de waarde van de identificatieplicht wordt ondergraven'. Deze stellige weergave van de handhaving van de norm en de gevraagde 'redelijkheid' in het uitschrijven van PV's ter zake van overtreding van artikel 447e Sr in de direct daarvoor genoemde voorbeelden, kan als lastig worden ervaren in de toepassing.

227 Er zullen volgens de aanwijzing met regelmaat situaties voorkomen waarin geen identiteitsbewijs kan worden getoond in situaties waarin een strafbaar feit is gepleegd. In de aanwijzing wordt beschreven hoe hier in de praktijk mee moet worden omgegaan.

228 In het geval van samenloop met overtreding van art. 231 Sr (het overleggen van een vals reisdocument) en art. 160 juncto 177 van de Wegenverkeerswet 1994 (onder andere het niet tonen van een rijbewijs of bromfietscertificaat) is het niet opportuun om ook vervolging in te stellen voor art. 447e Sr.

229 In de gevallen waarin de betrokkene naast het zich niet kunnen identificeren, een valse naam of valse adresgegevens opgeeft (art. 435, sub 4 Sr), is vervolging voor beide feiten uit het oogpunt van normbevestiging juist wel wenselijk.

¹³ In het rapport worden de termen 'beboeten' of 'boete' vaker gebruikt. Het betreft hier formeel het opmaken van een proces-verbaal en het aanbieden van een transactievoorstel.

230 Wanneer er sprake is van samenloop met specifieke bepalingen in de Vreemdelingenwet 2000 wordt afzonderlijke vervolging voor art. 447e Sr niet wenselijk bevonden. In die gevallen behoren de gebruikelijke vreemdelingenrechtelijke maatregelen te worden toegepast.

Klachtrecht

231 In de aanwijzing wordt het klachtrecht van de burger duidelijk beschreven. Als hij van mening is dat hem ten onrechte om inzage in zijn identiteitsbewijs is gevraagd, kan hij dat punt naar voren brengen bij het Openbaar Ministerie (OM) of (uiteindelijk) de rechter. Als er geen sanctie is gevolgd, dan bestaat de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de betreffende opsporingsinstantie. Vervolgens staat een klachtvoorziening open bij de Nationale ombudsman.

Aanvulling op de aanwijzing

232 Het College van PG's achtte het ruim drie maanden na de inwerkingtreding van de wet noodzakelijk om op 14 april 2005 een aanvullende instructie aan de parketten en de politiekorpsen te sturen¹⁴. In de aanvulling worden de in de praktijk waargenomen moeilijkheden met identiteitsvaststelling op straat bevestigd.

Nadere uitleg voor vervolging voor artikel 447e Sr bij samenloop met artikelen waarin al sprake was van identificatieplicht

233 De WUID is door de politie veelvuldig aangewend in situaties waarin iemand al verdacht was van een strafbaar feit. Hier is volgens het College van PG's in veel gevallen niets op tegen. De gevallen waarin het College van PG's het niet opportuun acht om apart vervolging in te stellen voor het niet tonen van een identiteitsdocument, betreffen de samenloop met art. 231 Sr (vals reisdocument), art. 160 juncto 177 Wegenverkeerswet 1994 (als bestuurder van een motorvoertuig geen rijbewijs kunnen tonen), en met specifieke bepalingen in de Vreemdelingenwet 2000. Dit stond ook al in de aanwijzing. In aanvulling daarop wordt gesteld dat als inzage in het identiteitsbewijs wordt gevorderd in het kader van artikel 34 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV, Wet Mulder), er geen transactie van € 95,- wordt opgelegd (zoals voorheen gebruikelijk), maar van € 50,- conform de WUID. De WUID is *lex specialis* ten opzichte van de WAHV.

¹⁴ Brief van de voorzitter van het College van Procureurs-generaal aan de hoofden van de parketten d.d. 14 april 2005 met als kenmerk PaG/BJZ/875 I.

Aanhouden afhankelijk van mogelijkheid identiteitsvaststelling ter plaatse en medewerking

234 Wanneer de identiteitsvaststelling moeizaam verloopt, moet vaak worden overgegaan tot aanhouding van de verdachte. Aangezien aanhouding als een zwaar dwangmiddel wordt gezien, is het niet altijd wenselijk om verdachten bij een lichte overtreding aan te moeten houden bij het ontbreken van een identiteitsbewijs. Om de ongewenste aanhouding tegen te gaan stelt het College van PG's dat het aanhouden sterk afhankelijk mag zijn van 'de omstandigheid of de opsporingsambtenaar ter plaatse de identiteit en overige gegevens kan verifiëren'. Daarbij is de bereidheid van de verdachte om medewerking te verlenen aan het vaststellen van zijn identiteit mede bepalend. Het tonen van andere pasjes en het produceren van andere hulpmiddelen wordt als een teken van medewerking beschouwd. 'Al naar gelang de ernst van het strafbare feit, zal in het concrete geval bezien moeten worden of aanhouding nodig is'. Deze toelichting geeft hiermee ruimte aan de uitvoerende medewerkers om de identiteit van verdachten vast te stellen aan de hand van 'andere pasjes en andere hulpmiddelen'.

235 In de oorspronkelijke tekst van de aanwijzing werd nog gesteld: 'Omdat alleen naar een identiteitsbewijs gevraagd zal worden wanneer het voor de redelijke taakuitoefening redelijkerwijs nodig is om duidelijkheid te krijgen over de identiteit van de betrokkene, ligt het voor de hand dat bij het niet voldoen aan de identificatieplicht wordt getracht om door de toepassing van dwangmiddelen (zoals aanhouden en meenemen naar het bureau of fouilleren op straat) alsnog de identiteit van de betrokkene te achterhalen'. Hieruit blijkt dat bij het opstellen van de oorspronkelijke aanwijzing eventuele problemen met het toepassen van dwangmiddelen (in de praktijk) niet waren voorzien. Op deze problemen komen we terug in hoofdstuk 3.

Duidelijkheid over opslag van gegevens

236 In de oorspronkelijke aanwijzing is expliciet aandacht besteed aan het registreren van de feiten en omstandigheden waaronder de vordering tot inzage in het identiteitsbewijs is gedaan. In de aanvulling wordt verduidelijkt wanneer melding in de dagregistratie gewenst is.

Vertaling van de wet en de aanwijzing in werkinstructies voor opsporingsambtenaren

237 De aanwijzing van het College van PG's is vertaald in lokale aanwijzingen door de arrondissementsparketten en doorgegeven aan de politiekorpsen. De politiekorpsen vertalen de (eventueel lokaal aangepaste) aanwijzing in werkinstructies.

Al voordat de aanwijzing beschikbaar was, waren werkinstructies opgesteld

238 In aanloop naar de inwerkingtreding van de WUID publiceren verschillende politiekorpsen aankondigingen op intranet. De aanwijzing van het College van PG's van 7 december 2004 is dan nog niet bekend. De berichten informeren de medewerkers over het doel van de WUID en geven een eerste instructie over hoe de wet dient te worden toegepast. Hieruit komt duidelijk naar voren dat er een reden moet zijn om naar een identiteitsbewijs te vragen en dat willekeurige controle niet is toegestaan.

De aanwijzing wordt gedeeltelijk overgenomen in de werkinstructie

239 De aanwijzing van het College van PG's is door verschillende politiekorpsen en parketten (gedeeltelijk) verwerkt in een werkinstructie voor de executieve medewerkers die met de WUID mogen werken. Hierbij worden niet altijd alle elementen van de aanwijzing overgenomen en in enkele gevallen worden er aanvullende punten aangedragen. Een voorbeeld van een dergelijke aanvulling: 'Bij de toepassing van de nieuwe bevoegdheid dient de proportionaliteit in acht te worden genomen'. Of 'Praktisch kan een ID worden gevraagd bij bijvoorbeeld een burenruzie, waar ook onbekende personen bij betrokken zijn, bij samenscholingen, verstoringen van de openbare orde. Ook getuigen en aangevers kun je om een ID vragen. Invoering van de verruimde identificatieplicht zal ook bij voetgangers en fietsers de handhaving vergemakkelijken'.

240 Eén van de intranetberichten rondom de werkinstructies meldt dat de WUID in eerste instantie dient ter vaststelling van de identiteit van een verdachte van een strafbaar feit en dat daarnaast ook naar een identiteitsbewijs kan worden gevraagd bij bijvoorbeeld onrust of dreigend geweld. De hoofdregel voor het OM is volgens intranetberichten 'dat er weinig ontsnappingsmogelijkheden zijn voor mensen die geen identiteitsbewijs bij zich dragen'.

241 In een aanvullend intranetbericht wordt gesteld dat er geen recht is op 'coulante behandeling omdat dan op den duur de waarde van de identificatieplicht voor de rechtshandhaving wordt ondergraven'. Onder het bericht volgt de aanwijzing van het College van PG's.

242 De situaties waarin het volgens de aanwijzing niet opportuun wordt geacht om een verdachte te straffen, zoals wanneer de verdachte iemand het identiteitsdocument op het bureau laat langsbrengen, zijn niet altijd overgenomen in de werkinstructies.

Wisselende nauwkeurigheid in instructies

243 Sommige politiekorpsen, KMar-onderdelen en instanties waar Boa's in dienst zijn geven een korte schriftelijke instructie over de WUID. Andere uitvoeringsorganisaties hebben uitvoerige documenten opgesteld waarin de wet uitgebreid wordt behandeld, en waar in een later stadium jurisprudentie aan is toegevoegd.

244 Opvallend is dat vaak aan de hand van korte informatie over de toepassing van de WUID wordt verwezen naar aanvullende informatie, zoals de aanwijzing van het College van PG's en naar instructies waarin bijvoorbeeld wordt gemeld dat het identificeren met allerlei andere kaarten en passen zoals een brommerbewijs, openbaarvervoerkaart, collegekaart, bankpas, pas 65 of zwemabonnement niet mogelijk is. Ook wordt vaak vermeld dat verlopen documenten niet worden geaccepteerd.

Briefing

245 Uit de interviews blijkt dat de verschillende (buitengewoon) opsporingsambtenaren en toezichhouders naast de schriftelijk toegankelijke informatie over de WUID in briefings op de hoogte zijn gesteld. In de briefings werd met name genoemd dat er een aanleiding voor het vorderen van het identiteitsbewijs moest zijn. Uit de interviews is gebleken dat de nadruk op het ook moeten registreren van de noodzakelijke aanleiding vaak niet vanaf het begin, maar pas enkele maanden na invoering van de WUID aan de orde is gekomen.

246 Uit de resultaten van de schriftelijke enquête blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten instructie heeft gekregen door middel van een briefing. Bijna 20 procent van respondenten geeft aan geen instructie te hebben ontvangen. De overige respondenten zijn via intranet en/of e-mail geïnstrueerd.

Aanvulling op de aanwijzing doorvertaald in werkinstructie

247 De aanvulling van april 2005 wordt door verschillende korpsen doorgestuurd aan de medewerkers in al dan niet samengevatte vorm. Een voorbeeld hiervan is een politiekorps dat in juni 2005 enige punten uit de aanvulling op de aanwijzing intern rondstuurt:

- (a) Bij de beoordeling of aanhouding voor overtreding van artikel 447e Sr aan de orde is, moeten alle omstandigheden worden meegenomen, bijvoorbeeld of de opsporingsambtenaar ter plekke de mogelijkheid tot verificatie heeft, de mate van medewerking van betrokkene en de ernst van het strafbare feit naar aanleiding waarvan identificatie wordt gevorderd;

- (b) Het verlenen van medewerking wordt in de aanvulling van het College van PG's aangevuld met de uitleg dat het tonen van andere pasjes en het produceren van andere hulpmiddelen als een vorm van medewerking wordt beschouwd.

248 Wat het gevolg is geweest van de wijzigingen in de instructie, op de toepassing van de WUID in de praktijk, wordt uiteengezet in hoofdstuk 3.

3 De toepassing van de wet

301 In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord.

Onderzoeksvraag	
1	Kan inzicht worden verkregen in de omvang van het aantal gevallen en de soorten van situaties waarin van de uitgebreide bevoegdheid gebruik wordt gemaakt? <ul style="list-style-type: none">- In welke situaties wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheid ten opzichte van de situaties waarvoor de WUID (juist) bedoeld was?- In hoeveel gevallen is om een identiteitsbewijs gevraagd in het kader van de WUID?- Aan welke personen is om een identiteitsbewijs gevraagd, gelet op leeftijd en achtergrond (Nederlands/niet-Nederlands)?
5	Is er voldoende tijd voor het (op straat) achterhalen van de identiteit van de verdachte in de praktijk (beschikbaarheid van geautomatiseerde systemen als GBA en het rijbewijsregister)?
6	Wat zijn de ervaringen van de opsporingsambtenaren en de toezichthouders voor wat betreft de verificatie van de getoonde identiteitsbewijzen? <ul style="list-style-type: none">- Hoe wordt met de situatie omgegaan als personen geen officieel identiteitsbewijs bij zich hebben, maar wel alles in het werk stellen om op alternatieve wijze (bijvoorbeeld met behulp van bankpasjes) hun identiteit te laten vaststellen en/of later hun identiteitsbewijs komen tonen op het politiebureau?- Heeft er een verandering (zowel positief als negatief) plaatsgevonden in de werklust van de politie en politiehouders?- Welke verschillen zijn hierbij waarneembaar tussen politie en toezichthouders?

Tabel 3.1: Overzicht in hoofdstuk 3 te beantwoorden onderzoeksvragen

Het toepassen van de vorderingsbevoegdheid

302 In dit hoofdstuk staat de toepassing van de nieuwe wet centraal. Hierbij zijn drie aspecten van belang: het toepassen van de vorderingsbevoegdheid, het toepassen van dwangmiddelen¹⁵ en het uitschrijven van een proces-verbaal voor overtreding van artikel 447e Sr.

¹⁵ Potentiële dwangmiddelen zijn onder andere 'aanhouden en meenemen naar het bureau' en 'fouilleren op straat'. Daar waar in het verdere van dit rapport wordt gesproken over 'dwangmiddelen', dan wordt in de meeste gevallen 'aanhouden en meenemen naar het bureau' bedoeld. Andere dwangmiddelen worden nauwelijks in deze situatie toegepast.

303 Voordat specifiek wordt ingegaan op situaties waarin de WUID is en wordt toegepast, is het van belang vooraf enkele opmerkingen te maken over de toepassing van de vorderingsbevoegdheid.

Vragen of vorderen

304 Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat de grens tussen het vragen om inzage te bieden in en het vorderen van het identiteitsbewijs niet altijd evident is. Als in antwoord op het verzoek geen inzage wordt geboden in het identiteitsbewijs, wordt het verschil pas duidelijk. De meeste respondenten geven aan naar een identiteitsbewijs te 'vragen' en het woord 'vorderen' zelden of nooit te gebruiken. Dit geldt zowel voor de gebruikte terminologie op straat als voor de vastlegging in een eventueel proces-verbaal. De volgende formuleringen worden gebruikt: 'Heb je identificatie bij je?' of 'Mag ik je identiteitsbewijs even zien?' In juridische zin heeft de betreffende opsporingsambtenaar in deze gevallen niet gevorderd.

305 Zonder het woord 'vorderen' te gebruiken, kan een vraag om inzage in het identiteitsbewijs echter wel degelijk als 'vordering' worden gekwalificeerd. Het gaat dan vaak om een vervolgvraag op eerder genoemde vragen, waarbij een formulering wordt gehanteerd in de trant van 'Dan wil ik (nu) je identiteitsbewijs zien'. Deze formulering in combinatie met de gebiedende wijs, is bepalend voor de kwalificatie 'vordering'.

306 Een aantal respondenten geeft aan vóór invoering van de WUID in vergelijkbare situaties (voornamelijk bij staandhoudingen) ook al naar een identiteitsbewijs gevraagd te hebben vanuit de gedachte 'vragen staat vrij'. Zij geven aan dat er in hun werkwijze ten aanzien van het vragen/vorderen niets gewijzigd is.

Situaties waarin de vorderingsbevoegdheid wordt toegepast

307 De toepassing van de vorderingsbevoegdheid wordt afgezet tegen de bedoeling zoals weergegeven in de Memorie van Toelichting (MvT) van de WUID en de aanwijzing van het OM. De bevindingen ten aanzien van concrete toepassing van de vorderingsbevoegdheid zijn gebaseerd op diverse bronnen: de interviews met operationeel leidinggevenden en executieve medewerkers, analyse van zaken in de bedrijfsprocessensystemen van de politie, analyse van de inhoud van de tekstvelden op een steekproef van mini processen-verbaal ten aanzien van opgemaakte PV's ter zake van overtreding van artikel 447e Sr zoals geregistreerd bij het CJIB en enkele resultaten van de schriftelijke enquête.

Situaties zoals benoemd in de aanwijzing van het OM

308 In de aanwijzing van het OM zijn diverse voorbeelden gegeven van situaties waarin vordering van het identiteitsbewijs aan de orde kan zijn. Deze voorbeelden betreffen vooral situaties waarin geen sprake is van een strafbaar feit, maar waarin de omstandigheden wel zodanig zijn dat vordering van het identiteitsbewijs aangewezen kan zijn.

309 De politie kan de vorderingsbevoegdheid toepassen in het kader van de drie hoofdtaken: strafrechtelijke handhaving, handhaving van de openbare orde en hulpverlening. De verwachting was dat de WUID zou bijdragen aan de versterking van rechtshandhaving bij lichte vormen van criminaliteit. Met betrekking tot bestrijding van zware georganiseerde criminaliteit (inclusief terrorisme) werden geen substantiële resultaten verwacht.¹⁶

Situaties waarin de vorderingsbevoegdheid wordt toegepast

310 Uit de analyse van de registratiegegevens van PV's 447e Sr bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en de interviews blijkt dat de vorderingsbevoegdheid verreweg het meest wordt toegepast in situaties waarin sprake is van (kleine) overtredingen. Deze (kleine) overtredingen betreffen strafbare feiten die vanuit het perspectief van zowel rechtshandhaving als handhaving van de openbare orde geregeld voorkomen. Daarnaast wordt de vorderingsbevoegdheid ook toegepast bij verstoringen van de openbare orde (bijvoorbeeld meldingen van overlast), zonder dat concreet een verdachte kan worden aangewezen of op het moment zelf een strafbaar feit wordt geconstateerd. In uitzonderingsgevallen wordt de bevoegdheid toegepast in het kader van de hulpverleningstaak. De resultaten van de schriftelijke enquête bevestigen het beeld van deze toepassing per politietak.

311 De WUID wordt volgens de analyse regelmatig toegepast in reactie op en ter voorkoming van overlast. In deze gevallen is het niet altijd duidelijk of er een concrete overtreding is begaan, maar wordt de vorderingsbevoegdheid toegepast met het oog op handhaving van de openbare orde. Het betreft vaak hangjongeren die overlast veroorzaken en/of zich bevinden op plekken waar vaak sprake is van overlast. Een groot aantal politiekorpsen heeft met het oog hierop de afgelopen jaren ingezet op het verkrijgen van inzicht in de samenstelling van jeugdgroepen die regelmatig overlast veroorzaken. De WUID heeft hierbij een ondersteunende rol gespeeld.

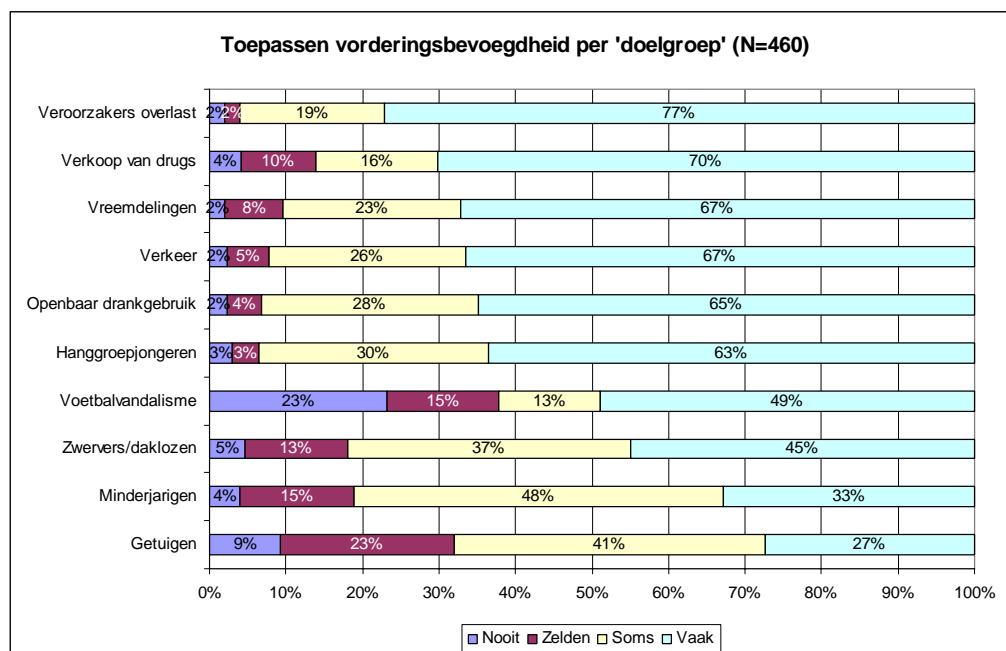
¹⁶ Ars Aequi, jaargang 53, 2004, nummer 10, 'Wet op de uitgebreide identificatieplicht', Mr. I.M. Abels.

312 Daarnaast wordt de vorderingsbevoegdheid veelvuldig toegepast bij overlast veroorzaakt door zwervers, daklozen en drugsverslaafden. Dit is ook te zien aan figuur 3.2 waarin een overzicht wordt gegeven van de toepassing van de vorderingsbevoegdheid per doelgroep. Ook van minderjarigen en meerderjarigen die zich schuldig maken aan openbare dronkenschap, baldadigheid en ongeregelde heden in of bij uitgaansgelegenheden, wordt regelmatig het identiteitsbewijs gevorderd.

313 In het verlengde van al eerder toegekende bevoegdheden wordt vordering van het identiteitsbewijs ook vaak toegepast wanneer sprake is van zwartrijden in het openbaar vervoer en bij verkeersovertredingen en verkeerscontroles. De mogelijkheid om inzage te vragen in het rijbewijs van de bestuurder van een motorvoertuig bestond al op grond van artikel 160 juncto 177 Wegenverkeerswet 1994, maar vanaf invoering van de WUID geldt deze bevoegdheid ook voor inzittenden, bijvoorbeeld bij het niet dragen van een autogordel en/of in het geval sprake is van een verdachte situatie.

314 Minder vaak voorkomende gevallen betreffen verdachte situaties zoals een onbeheerde koffer (KMar Schiphol), iemand die foto's neemt van een stationsgebouw (KLPD spoorwegpolitie) en iemand die langs autodeuren loopt om te kijken of ze open of dicht zijn (meerdere politiekorpsen). Ook in het geval van demonstraties wordt de vorderingsbevoegdheid af en toe ingezet.

315 Situaties waarin de politie vanuit de hulpverleningstaak handelt, komen minder vaak naar voren in interviews en de onderzochte registratiegegevens. In reactie op vragen in de schriftelijke enquête geeft ruim 40 procent van de respondenten aan dat zij de bevoegdheid in het kader van de hulpverleningstaak toepassen en 70 procent geeft aan dat de WUID extra mogelijkheden geeft op dit gebied. Het feit dat de situaties minder vaak naar boven zijn gekomen in dit onderzoek, kan worden verklaard uit het feit dat de politie minder vaak te maken heeft met de hulpverleningstaak ten opzichte van de andere taken. Daarnaast zien de politieambtenaren iets minder toegevoegde waarde voor de hulpverleningstaak, dan voor de andere taken.



Figuur 3.2: Toepassing vorderingsbevoegdheid per doelgroep en/of situatie (bron: schriftelijke enquête)

316 In figuur 3.2 wordt een overzicht gegeven van de antwoorden van respondenten op de vraag hoe vaak zij de vorderingsbevoegdheid toepassen bij bepaalde doelgroepen en/of situaties. Hieruit blijkt dat de vorderingsbevoegdheid relatief minder vaak wordt toegepast bij getuigen en bij voetbalvandalisme. Hierbij moet worden opgemerkt dat slechts een deel van de respondenten in zijn/haar werk te maken heeft met voetbalvandalisme. Ook ten aanzien van minderjarigen en zwervers/daklozen antwoordden minder respondenten met de kwalificatie 'vaak'. Voor andere situaties (overlast, verkoop van drugs, verkeer en openbaar drankgebruik) en doelgroepen (vreemdelingen en hanggroepjongeren) wordt de vorderingsbevoegdheid vaak toegepast.

De personen van wie een identiteitsbewijs is gevorderd, gelet op leeftijd en achtergrond

317 Op de vraag van welke personen een identiteitsbewijs is gevorderd, kan geen exact antwoord worden gegeven. Het toepassen van de vorderingsbevoegdheid leidt namelijk niet altijd tot registratie. Bovendien is de registratie zelf niet eenvoudig te onderzoeken. Uit de beschikbare onderzoeksbronnen worden de aspecten benoemd die wel naar boven zijn gekomen.

318 Uit de registratie van PV's 447e Sr blijkt dat ongeveer 20 procent van de PV's betrekking had op minderjarigen. Uit de interviews ontstaat echter het beeld dat juist bij minderjarigen de vorderingsbevoegdheid wordt toegepast. In die gevallen wordt naar verwachting minder vaak een PV 447e Sr opgemaakt. Het aandeel van het toepassen van de vorderingsbevoegdheid bij minderjarigen ligt naar verwachting daarom hoger dan 20 procent. Voor meer gedetailleerde gegevens over het aantal PV's wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

319 Op de vraag hoe de vorderingsbevoegdheid wordt toegepast op personen met een verschillende achtergrond (niet-Nederlands versus Nederlands), kan slechts vanuit één onderzoeksbron worden beantwoord. Uit de analyse van ruim 200 zaken uit de bedrijfsprocessensystemen blijkt dat iets minder dan de helft van de zaken betrekking heeft op personen met een niet-Nederlandse achtergrond. Dit beeld wijkt niet substantieel af van de mate waarin deze groepen voorkomen in de registratie van de politie.

De toepassing in de praktijk ten opzichte van de bedoeling van de aanwijzing

Toepassing in combinatie met (kleine) overtredingen

320 Uit bovenstaande bevindingen blijkt dat de toepassing in de praktijk qua situaties aansluit bij de bedoeling in de aanwijzing. De situaties waarin sprake is van een strafbaar feit worden niet expliciet benoemd in de aanwijzing. In deze gevallen moet voor vervolging van het strafbare feit de juiste identiteit van de verdachte worden vastgesteld, zodat de boete bij de juiste persoon en op het juiste adres belandt. In aansluiting op de doelstelling van de uitbreiding van de identificatieplicht – het verschaffen van een instrument om de handhaving en het toezicht van de overheid over de gehele linie te ondersteunen en te versterken – geldt dat toepassing van de vorderingsbevoegdheid gewenst is.

Vordering bij ambtshalve bekende personen

321 In de aanwijzing wordt gesteld dat toepassing van de vorderingsbevoegdheid niet zonder meer aan de orde is voor personen van wie de identiteit al (ambtshalve) bekend is. In het onderzoek is echter gebleken dat in deze gevallen toch geregeld het identiteitsbewijs wordt gevorderd. Ongeveer veertig procent van de respondenten van de schriftelijke enquête geeft bij twee casussen die betrekking hebben op ambtshalve bekende personen, aan toch het identiteitsbewijs te vorderen. Ook uit de interviews is gebleken dat hier verschillend mee wordt omgegaan. Daarnaast bevestigen enkele omschrijvingen op een aantal PV's uit de steekproef het beeld dat de vorderingsbevoegdheid (en sanctionering) bij ambtshalve bekende personen wel degelijk wordt toegepast. Een voorbeeldomschrijving in één van de PV's: 'De identiteit van betrokkene/verdachte is mij, verbalisant, ambtshalve bekend'. Daarnaast is het aannemelijk dat bij personen die een groot aantal keren voorkomt in de registratie van PV's 447e Sr bij het CJIB, ook in enkele gevallen sprake is geweest van een ambtshalve bekende identiteit.

322 Daarbij moet worden opgemerkt dat in de praktijk de definitie van 'ambtshalve bekend' problematisch kan zijn. Enkele voorbeelden:

- (a) Is iemand ambtshalve bekend als een opsporingsambtenaar wel weet met wie hij te maken heeft, maar niet weet hoe iemands naam moet worden gespeld?

- (b) Wat als een opsporingsambtenaar een persoon wil vervolgen voor een kleine overtreding, de persoon in kwestie wel kent, maar weet dat de boete wordt geseponneerd als hij niet het nummer van een pas noteert?

Toepassing van de vorderingsbevoegdheid in de beginperiode

323 Ten slotte is uit de interviews gebleken dat voornamelijk in de beginperiode na invoering van de WUID (de eerste maanden van 2005), bij een aantal opsporingsinstanties de bevoegdheden breder zijn toegepast dan de bedoeling was. Meerdere respondenten (operationeel leidinggevenden) hebben in de interviews aangegeven dat bij een aanzienlijk aantal opsporingsambtenaren de indruk bestond dat met de invoering van de WUID een algemene identificatieplicht werd geïntroduceerd. Genoemde voorbeelden van de toepassing van de WUID zijn van toepassing voor een aantal baldadige Marokkaanse jongeren op het strand, waarbij geen specifieke aanleiding bestond voor het vorderen van het identiteitsbewijs.

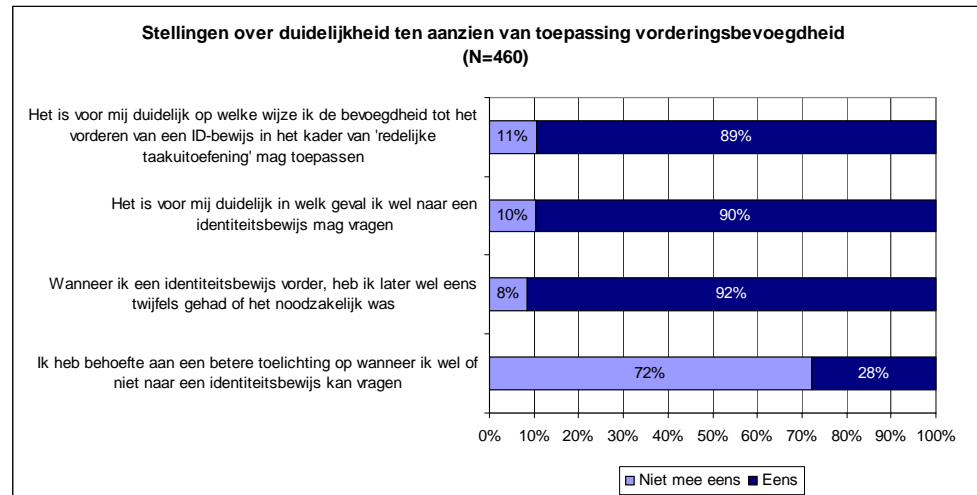
324 De bredere toepassing in de beginperiode is waarschijnlijk mede veroorzaakt door het algemene fenomeen dat nieuwe bevoegdheden – juist vanwege nieuwigheid - in de beginfase ruim en veel worden toegepast. Dit was bijvoorbeeld ook het geval bij invoering van de bevoegdheid om pepperspray te gebruiken¹⁷. Andere oorzaken zijn het laat beschikbaar komen van de aanwijzing en de daaruit volgende werkinstructies en de in sommige gevallen gebrekkige communicatie over nieuw beleid tussen het OM en de politie en binnen de politieorganisatie.

325 Naar aanleiding van het te ruim toepassen van de vorderingsbevoegdheid heeft na enkele maanden bijsturing plaatsgevonden door het OM en de operationeel leidinggevenden bij de politie (die tevens vaak hulpofficier van Justitie zijn). Op dat moment is voor de meeste opsporingsambtenaren pas duidelijk geworden dat er een goede aanleiding moest zijn en dat deze ook uitgebreid geregistreerd moest worden.

326 Uit de resultaten van de schriftelijke enquête blijkt dat opsporingsambtenaren ook na de beginperiode over de toepassing van de vorderingsbevoegdheid binnen de redelijke taakuitoefening behoefte hebben aan aanvullende informatie. In figuur 3.3 zijn vier stellingen weergegeven die hierop betrekking hebben.

¹⁷ Zie ook: Adang, O.M.J. en Mensink, J.G.B. (2003), *De invoering van pepperspray bij de Nederlandse Politie (januari 2001 – december 2002), 'Ik wil dit nooit meer meemaken'*, Apeldoorn: Nederlandse Politie Academie/LSOP.

327 Ongeveer 10% van de respondenten geeft een ontkennend antwoord op de vragen of het duidelijk is in welke situaties de vorderingsbevoegdheid mag worden toegepast en/of de respondent daarover achteraf twijfels heeft. Bijna drie op de tien respondenten geven aan meer toelichting te willen hebben op dit punt.



Figuur 3.3: Stellingen over duidelijkheid ten aanzien van toepassing van de vorderingsbevoegdheid (bron: schriftelijke enquête)

Omvang van het gebruik van de vorderingsbevoegdheid

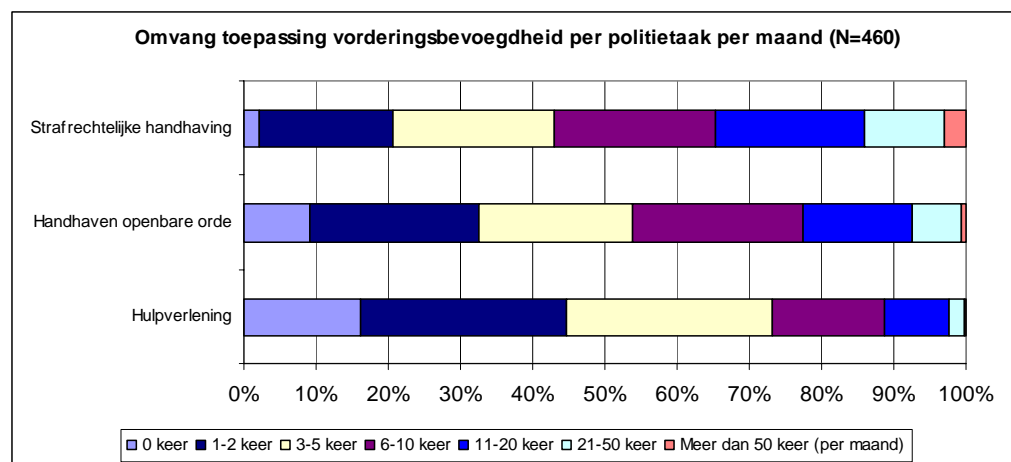
328 Over de omvang van het gebruik van de vorderingsbevoegdheid kunnen geen exacte uitspraken worden gedaan, aangezien er geen volledige registratie plaatsvindt van situaties waarin de vorderingsbevoegdheid is toegepast. Wel kan op basis van de respons op de stelling 'Ik ben terughoudend bij het vragen naar een identiteitsbewijs' en het beeld dat is ontstaan uit de interviews worden vastgesteld dat de vorderingsbevoegdheid veel en regelmatig wordt toegepast. Daaruit blijkt dat ruim 80% van de respondenten niet terughoudend is in het toepassen van de vorderingsbevoegdheid.

329 De resultaten van de schriftelijke enquête geven een globale indicatie van het aantal keer dat een executieve medewerker van de politie een identiteitsbewijs vordert in het kader van de WUID (zie figuur 3.4). Hieruit blijkt dat een executieve medewerker van de politie gemiddeld genomen ongeveer 20 keer per maand de vorderingsbevoegdheid toepast. Het aantal van 20 keer per maand moet met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. We weten vanuit de reacties in de open tekstvelden in de enquête en de interviews dat er mogelijk ook een element van onderschatting in zit. Dit heeft te maken met het feit dat de keren dat de respondent heeft gevraagd naar het identiteitsbewijs (en formeel niet gevorderd heeft), niet altijd wordt meegeteld.

De volgende reactie is hierin illustratief:

'Ik ben van mening dat wanneer je gewoon vraagt, aan bijvoorbeeld de jeugd of in een bekeuringssituatie, je het ID gewoon overhandigd krijgt. Het is maar zelden dat ik een ID vorder. Sterker nog, ik werk veel met jeugd, als ik de hangplekken bezoek worden de ID-kaarten meestal spontaan al uit de zak getrokken. Bij controle van de hangplekken wil ik graag weten wie er waar hangt. Als je dit uitlegt aan de jeugd, dan snapt men dat wel. Wil men dan alsnog de naam niet geven, houdt het gewoon op. Alles valt en staat met je eigen houding, ben ik van mening. Het vorderen van de ID kan altijd nog. Ikzelf heb dat hoogstens vijf keer gedaan, vanaf de invoering.'

330 Relatief gezien wordt (zoals blijkt uit figuur 3.4) de vorderingsbevoegdheid het meest toegepast voor strafrechtelijke handhaving, vervolgens voor handhaving van de openbare orde. Voor hulpverlening wordt het minder toegepast.



Figuur 3.4: Schatting omvang toepassing vorderingsbevoegdheid per executieve medewerker per maand (bron: schriftelijke enquête)

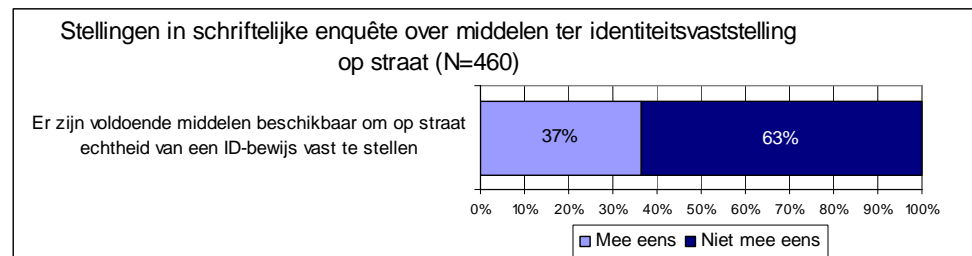
331 Over de omvang van de toepassing van de vorderingsbevoegdheid per type situatie kunnen alleen uitspraken worden gedaan als er ook een PV is opgemaakt ter zake van overtreding van artikel 447e Sr. Dit komt later in dit hoofdstuk aan de orde. Bepaalde situaties zullen echter minder vaak tot een PV leiden, waardoor deze situaties in de registratiegegevens van de PV's minder vertegenwoordigd zullen zijn.

Mogelijkheden verificatie getoonde identiteitsbewijzen

332 Eén van de vragen die in dit evaluatieonderzoek wordt beantwoord is: 'Wat zijn de ervaringen van de opsporingsambtenaren en de toezichthouders voor wat betreft de verificatie van de getoonde identiteitsbewijzen?'

333 De geïnterviewde opsporingsambtenaren geven aan dat er lang niet altijd aandacht wordt besteed aan de verificatie van de echtheid en eigenheid van getoonde identiteitsbewijzen. Hierin speelt een belangrijke rol dat het de medewerkers op straat aan expertise en hulpmiddelen ontbreekt om vast te stellen of het identiteitsdocument echt en eigen is. De controle wordt bemoeilijkt wanneer men 's avonds in het donker werkt. Een aantal respondenten geeft aan dat zij hierover onlangs een training hebben gevolgd.

334 In de schriftelijke enquête wordt bevestigd dat de meerderheid van de respondenten vindt dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn om op straat de echtheid van een identiteitsbewijs vast te stellen (zie figuur 3.5).



Figuur 3.5: Beschikbare middelen op straat om echtheid vast te stellen (bron: schriftelijke enquête)

335 Door de geïnterviewden wordt een aantal kenmerken genoemd waar men op let, zoals de gelijkenis tussen de foto en de verdachte, de folie over het identiteitsbewijs, het aantal bladzijden in het paspoort en de logica van de getallenreeks in het nummer van het document. Ook worden rijbewijzen bij twijfel wel gecheckt door middel van het raadplegen van het rijbewijsregister waarbij contact wordt opgenomen met de meldkamer. Reisdocumenten van vreemdelingen worden volgens de geïnterviewden het minst gecontroleerd op echtheid omdat men niet goed weet waar men op moet letten.

336 Wanneer de respondenten twijfelen aan de echtheid of eigenheid van een identiteitsbewijs gaan zij over tot aanhouding. Wanneer mogelijk schakelen zij dan expertise binnen het korps in om het identiteitsbewijs te controleren.

337 Bij de KMar bestaat veel expertise op het gebied van verificatie van identiteitsbewijzen. Op Schiphol speelt het Bureau falsificaten hierin een belangrijke rol.

Daarnaast geven respondenten bij de politie en bij vervoersbedrijven aan dat zij soms een beroep doen op de expertise van de vreemdelingenpolitie.

338 Geen van de respondenten ziet een causaal verband tussen de inwerkingtreding van de WUID en het constateren van valse identiteitsbewijzen. Men lijkt zich wel bewuster te worden van het belang van verificatie. Door de invoering van artikel 447e Sr wordt tevens de plicht geïntroduceerd om de identiteit van de verdachte die geen identiteitsbewijs kan tonen, deugdelijk vast te stellen. Deze lijn wordt voortgezet in de wetgeving waarin maatregelen worden voorgesteld met als doel het versterken van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de strafrechtssketen¹⁸.

Reactie op het niet voldoen aan de vordering

339 Indien een verdachte op eerste vordering geen identiteitsbewijs kan tonen, kan hij worden vervolgd voor overtreding van artikel 447e Sr. Daarnaast blijft in dat geval de behoefte en/of noodzaak van de opsporingsambtenaar of toezichthouder bestaan om de identiteit van de betreffende persoon vast te stellen ten behoeve van vervolging van het strafbare feit dat aanleiding was voor de vordering. Dit houdt in dat de identiteit op alternatieve wijze dient te worden vastgesteld.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 436, nr. 2 en 3 (Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen).

Alternatieve vaststelling identiteit op straat

340 Voor de vaststelling van de identiteit heeft de betreffende opsporingsambtenaar meerdere opties. Hij kan kiezen om over te gaan tot het aanhouden van de verdachte en hem mee te nemen naar het bureau om daar de identiteit vast te stellen en/of aan een identiteitsonderzoek te onderwerpen. Een andere optie is het accepteren van alternatieve documenten en hulpmiddelen ter identificatie, zoals het laten zien van pasjes (met een foto) in combinatie met het checken van de gegevens in beschikbare politiesystemen, de Gemeentelijke Basisadministratie Personen (GBA) en/of het rijbewijsregister. In de praktijk worden diverse controlevragen gesteld en worden ook diverse 'trucjes' toegepast zoals het bellen met de mobiele telefoon van de verdachte naar een 'willekeurig' telefoonnummer uit het adresboek van de telefoon en het laten beschrijven van hoe de verdachte eruit ziet.¹⁹ Ten derde bestaat de mogelijkheid om de naam en het adres zoals opgegeven door de verdachte in het PV te schrijven zoals dat ook in de oude situatie het geval was, indien het vertrouwen bestaat dat hij geen valse naam opgeeft.

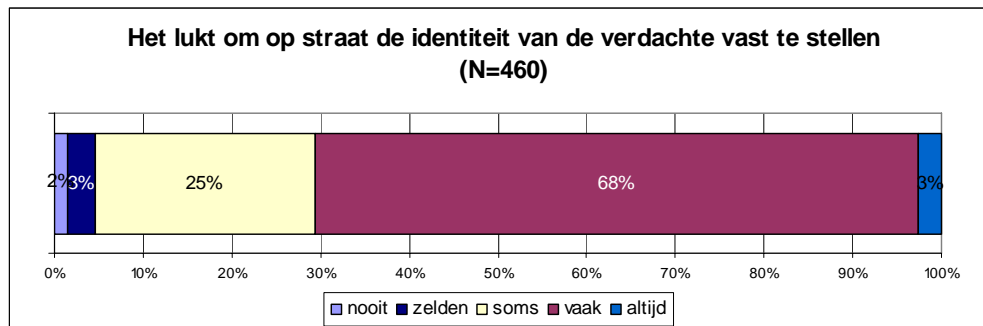
341 Uit het onderzoek blijkt ten slotte dat in de praktijk ook af en toe wordt gekozen voor het zowel niet bestraffen van de overtreding die de aanleiding voor de vordering vormde als ook de overtreding van artikel 447e Sr. De reden hiervoor is vaak de complicatie en verwachte tijdsinspanning met betrekking tot de identiteitsvaststelling. Deze mogelijkheid, evenals het in ruime mate toepassen van het vaststellen van de identiteit zoals dat vóór invoering van de WUID plaatsvond, is niet beoogd volgens de aanwijzing en de aanvulling op de aanwijzing.

Problemen bij de vaststelling van de identiteit op straat

342 Ondanks de verbetering in het gemak en de snelheid waarmee de identiteit van verdachten kan worden vastgesteld, blijkt dat politieambtenaren en Boa's nog steeds problemen ervaren bij de identiteitsvaststelling op straat.

343 In de schriftelijke enquête geeft 30% van de respondenten aan nooit, zelden of soms de identiteit van een verdachte op straat vast te kunnen stellen (zie figuur 3.6). De interpretatie van de stelling 'het lukt om op straat de identiteit van de verdachte vast te stellen', is waarschijnlijk afhankelijk van de eisen aan de identiteitsvaststelling zoals die worden gesteld door de politieambtenaar. Uit dit onderzoek blijkt dat deze eisen verschillen (zie hoofdstuk 5).

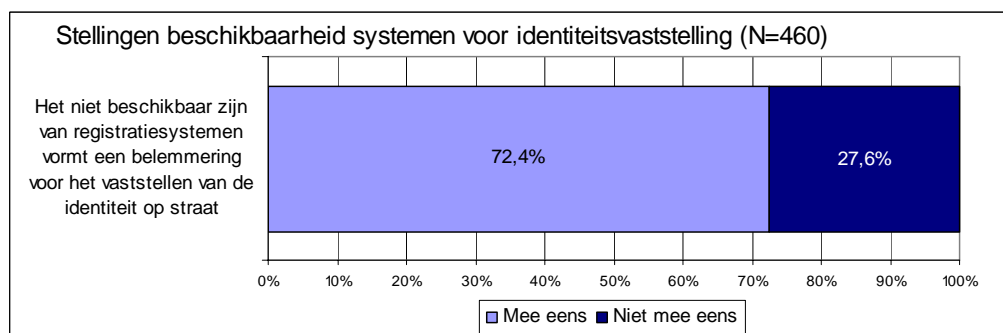
¹⁹ Hiervoor is medewerking van de verdachte wel noodzakelijk.



Figuur 3.6: Vaststelling identiteit van de verdachte op straat (bron: schriftelijke enquête)

344 In het onderzoek zijn hiervoor verschillende verklaringen te vinden. Ten eerste blijkt dat het niet beschikbaar zijn van registratiesystemen voor veel politieambtenaren een belemmering vormt voor het vaststellen van de identiteit op straat. Men tracht, als de betrokkene geen identiteitsbewijs bij zich heeft, de identiteit meestal op een andere manier te achterhalen voordat men overgaat tot aanhouding.

345 Daarbij maakt men vaak gebruik van de mogelijkheid om contact op te nemen met de meldkamer. Via systemen als het rijbewijsregister, de GBA, het bedrijfsprocessensysteem of systemen met gegevens en foto's van ambtshalve bekenden van de politie, probeert men de identiteit van de betrokkene, zoals blijkt uit andere documenten, te verifiëren. Deze systemen zijn niet altijd beschikbaar en bieden niet altijd uitkomst (zie figuur 3.7).



Figuur 3.7: Beschikbaarheid registratiesystemen voor identiteitsvaststelling (bron: schriftelijke enquête)

346 Een voorbeeld van een wijze van verificatie die bij de meeste korpsen en arrondissementsparketten niet volstaat, is het vragen van naam en adresgegevens van de verdachte waarbij vervolgens via de meldkamer in de GBA wordt gekeken of de naam en de adresgegevens inderdaad bij elkaar horen. Hiermee is immers niet vastgesteld dat de persoonsgegevens die de betrokkene opgeeft ook daadwerkelijk bij de betrokkene horen. Een suggestie die gedaan werd door twee respondenten, is het toevoegen van de foto die is gebruikt bij het aanvragen van het officiële identiteitsbewijs aan de GBA-gegevens. Door het vergelijken van de foto in de GBA bij de door de verdachte opgegeven persoonsgegevens met het uiterlijk van de verdachte, wordt verificatie vergemakkelijkt.

347 Er blijft volgens de geïnterviewde respondenten een groep bestaan die bewust of onbewust geen identiteitsbewijs bij zich draagt en zijn of haar identiteit ook niet op andere wijze aannemelijk kan of wil maken.

Wel of niet aanhouden en meenemen naar het bureau

348 In de oorspronkelijke aanwijzing van het OM is niet veel aandacht besteed aan het al dan niet toepassen van dwangmiddelen als op (eerste) vordering geen identiteitsbewijs kan worden getoond. In de praktijk heerste vlak na de invoering de gedachte dat er in de regel moest worden aangehouden als men geen identiteitsbewijs kon tonen.²⁰

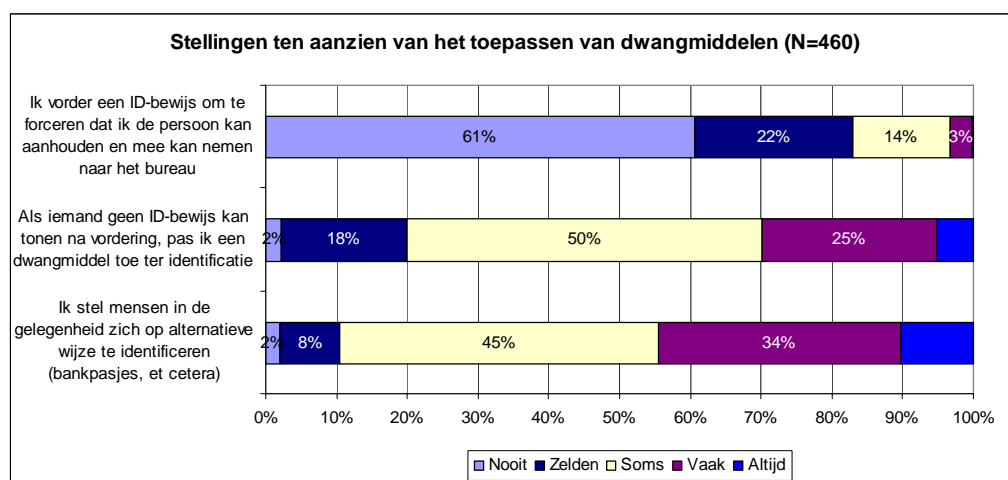
In de toelichtende brief van het College van PG's aan de hoofden van de parketten van 14 april 2005, ofwel de aanvulling, worden in aanvulling op de aanwijzing alsnog overwegingen meegegeven hoe hiermee moet worden omgegaan. In de brief wordt aangegeven dat het toepassen van dit dwangmiddel afhankelijk is van de mogelijkheden om ter plaatse de identiteit van de verdachte te verifiëren, de mate van medewerking van de verdachte en de ernst van het strafbare feit. Aanhouding is namelijk een ingrijpend dwangmiddel dat alleen proportioneel aan het belang van de handhaving moet worden ingezet. Eén van de geïnterviewde rechters was dan ook van mening dat aanhouding een strafverminderend effect zou moeten hebben in de vervolging van overtreding van artikel 447e Sr.

Toepassing dwangmiddelen na de aanvulling van het College van PG's

349 De brief van het College van PG's van april 2005 en de daarin geboden gelegenheid om identiteitsvaststelling op alternatieve wijze uit te voeren, heeft bijgedragen aan het feit dat executieve medewerkers terughoudender zijn geworden in de toepassing van dwangmiddelen.

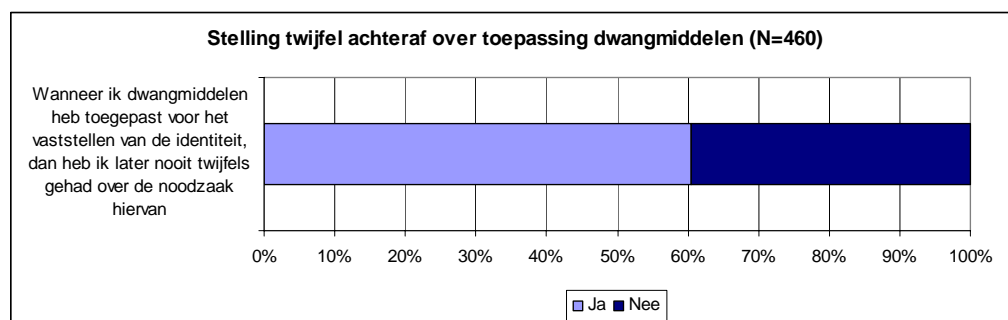
²⁰ Bronnen: brief van het College van PG's van 14 april 2005 aan de parketten en diverse interviews met operationeel leidinggevenden en executief personeel.

350 Uit de enquête blijkt hoe vaak executieve medewerkers in diverse politieregio's over gaan tot toepassing van het dwangmiddel 'aanhouden en meenemen naar het bureau'. In antwoord op de vraag in de schriftelijke enquête of dwangmiddelen worden toegepast bij het niet kunnen tonen van het identiteitsbewijs, geeft 30% van de respondenten aan vaak of altijd aanvullende dwangmiddelen te gebruiken. 20% van de respondenten geeft aan aanvullende dwangmiddelen zelden of nooit te gebruiken. Minder dan 20% van de respondenten geeft aan soms een vordering expliciet te gebruiken voor het kunnen aanhouden van de persoon om hem vervolgens mee te kunnen nemen naar het bureau. Het bieden van de gelegenheid aan de verdachte om zich op alternatieve wijze te identificeren wordt in verschillende mate toegepast. Het is zeker geen vanzelfsprekendheid dat deze gelegenheid wordt geboden. Zie voor de resultaten ook figuur 3.8.



Figuur 3.8: Stellingen ten aanzien van het toepassen van dwangmiddelen (bron: schriftelijke enquête)

351 Dat het al dan niet toepassen van dwangmiddelen geen eenvoudige keuze betreft, blijkt wel uit het feit dat 40% van de respondenten van de schriftelijke enquête aangeeft achteraf wel eens getwijfeld te hebben over de toepassing van het dwangmiddel (zie figuur 3.9).



Figuur 3.9: Twijfel achteraf over toepassing dwangmiddelen (bron: schriftelijke enquête)

352 De mate van terughoudendheid verschilt per instantie en per opsporingsambtenaar. Dit heeft enerzijds te maken met het beleid van de arrondissementsparketten ten aanzien van de eisen die aan identiteitsvaststelling worden gesteld, anderzijds met factoren die situatie- en persoonsgebonden zijn. Dit wordt hieronder toegelicht.

Invloed beleid arrondissementsparket op de identiteitsvaststelling

353 Uit de interviews met de executieve medewerkers en met medewerkers bij de parketten blijkt dat het beleid van de arrondissementsparketten van invloed is op de werkwijze bij identiteitsvaststelling bij constatering van een strafbaar feit. Opsporingsambtenaren ervaren een prikkel de OM-transigabele PV's zodanig op te maken dat de kans op een sepot klein is, mocht de boete worden doorgestuurd naar het OM (als het transactievoorstel niet betaald wordt). Deze prikkel is sterker geworden doordat arrondissementsparketten maatregelen hebben genomen om de kwaliteit van de instroom van PV's te verhogen. Zaken die als 'onvoldoende' worden beoordeeld, worden teruggestuurd naar de opsporingsinstanties, eventueel voorzien van commentaar. Diverse politiekorpsen hebben ook centrale verwerkingseenheden ingesteld, om de OM-transigabele PV's die niet voldoen aan de eisen van het betreffende arrondissementsparket, eerst aan te laten vullen door de verbalisanten. Het beoordelingsproces dat plaatsvindt bij het OM lijkt deels te zijn verplaatst naar de verbalisant op straat.

354 Aan de hand van de volgende hypothetische situatie wordt de invloed van het beleid van de parketten geïllustreerd. Een opsporingsambtenaar houdt iemand staande op verdenking van een strafbaar feit en vordert het identiteitsbewijs, omdat hij een PV wil opmaken voor het strafbare feit. De betrokkene kan zijn identiteitsbewijs niet tonen en hij kan zijn identiteit binnen de grenzen van het beleid van de arrondissementsparketten ook niet voldoende aannemelijk maken. De opsporingsambtenaar staat nu voor de keuze of hij de betrokkene zal aanhouden of niet. Wel aanhouden wordt in het geval van kleine overtredingen disproportioneel geacht, mede afhankelijk van de ernst van het strafbare feit en de mate van medewerking van de betrokkene. Ook kan aanhouden praktische bezwaren opleveren, bijvoorbeeld als de afstand naar het bureau groot is of de opsporingsambtenaar niet binnen korte tijd een auto beschikbaar heeft voor overdracht naar het bureau (denk bijvoorbeeld aan de Waterpolitie). Niet aanhouden levert daarentegen onvoldoende informatie op voor een goede identiteitsvaststelling, met het (door de opsporingsambtenaar ongewenste) risico dat het PV voor het strafbare feit niet zal worden vervolgd. De opsporingsambtenaar kan er dan voor kiezen om het PV toch niet op te maken en het te laten bij een waarschuwing. Dit lijkt een ongewenst effect in het kader van de strafrechtelijke handhaving. Daarbij zou het in de praktijk kunnen leiden tot de situatie dat de burger die zijn identiteitsbewijs altijd bij zich draagt, vaker wordt beboet dan de burger die niets bij zich draagt. Uit diverse interviews met opsporingsambtenaren op straat blijkt dat het 'waarschuwen waar initieel beboeten de intentie was' voorkomt. De omvang is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

Ook wordt de (gepercipieerde) aanscherping van de eisen aan identiteitsvaststelling op PV's van feitgecodeerde overtredingen en gedragingen en de effecten daarvan regelmatig als punt van frustratie genoemd.

355 Uit een vergelijking van werkinstructies, interviews met opsporingsambtenaren en interviews met medewerkers van vier arrondissementsparketten blijkt dat het beleid met betrekking tot de vereiste kwaliteit van identiteitsvaststelling op PV's van feitgecodeerde zaken verschilt. Dit wordt aan de hand van vijf casussen beschreven in hoofdstuk 5. Door de verschillen in beleid, verschillen ook de mogelijkheden die de opsporingsambtenaar op straat heeft om de identiteit voldoende vast te stellen. Daarmee verschilt ook de mate van terughoudendheid bij aanhouden en de mate van het risico op ongewenste effecten op de strafrechtelijke handhaving.

356 De keuze die men op straat maakt verschilt ook per persoon en per situatie. Enkele voorbeelden van factoren zijn: mate van coulance ten aanzien van mensen die medewerking verlenen, beschikbare tijd op het moment van staandhouding in combinatie met de tijd die het kost om de betrokkene naar het bureau over te brengen, uitgangspunten wat betreft nut en noodzaak van repressief handelen, mate van quoteringsgericht handelen, mening over het belang van identiteitsvaststelling en de opvatting van het doel van de taak die men uitoefent. In de volgende alinea wordt het uiteenlopende beleid wat betreft documenten ter vaststelling van de identiteit geïllustreerd.

Beleid ten aanzien van documenten ter vaststelling van de identiteit

357 De aanvulling op de aanwijzing geeft ruimte aan de uitvoerende medewerkers om de identiteit van verdachten vast te stellen aan de hand van 'andere pasjes en andere hulpmiddelen'. De aanvulling is niet duidelijk over welke eisen aan deze pasjes of hulpmiddelen worden gesteld. Zie hiervoor ook hoofdstuk 2 en de beschrijving van de casussen in hoofdstuk 5.

358 Om de opsporingsambtenaren tegemoet te komen bij het vaststellen van de identiteit van de verdachten, is door het KLPD²¹ aan onder andere haar medewerkers, een brief rondgestuurd met een lijst met documenten²² ter vaststelling van de identiteit, zoals een bromfietscertificaat, een maximaal 5 jaar verlopen paspoort of identiteitskaart, een bank- of giropas in combinatie met enig ander document, elke OV-jaarkaart met een goed gelijkende pasfoto van de verdachte daarop, een schoolpas met (digitaal) ingescande foto, een geldig vervoersabonnement van NS, RET, GVB, Arriva, Connexxion enz. met een goedgelijkende (digitaal) ingescande foto van de houder, een fotoherkenning van de verdachte met behulp van HKS, PSHV of X-pol/BPS/BVH met vermelding van het (foto)nummer en een gewaarmerkte kopie van een wettelijk document dat conform de afspraken met het Openbaar Ministerie is vervaardigd door een zorg-/hulpverleningsorganisatie. Het arrondissementsparket Amsterdam heeft een vergelijkbare brief verstuurd.

359 Aanvullend wordt in de brief van het KLPD gesteld dat andere dan de genoemde manieren en omschrijvingen van de vaststelling van de identiteit, zoals met GBA, niet zijn toegestaan. Ook wordt de aannemelijkheid van de identiteit volgens de brief versterkt wanneer er combinaties van niet wettelijke documenten kunnen worden getoond.

360 In de werkinstructie van regiokorps Noord- en Oost-Gelderland wordt een beperktere lijst van toegelaten documenten genoemd aan de hand waarvan de politie de identiteit van de verdachte aannemelijk kan maken als ze kunnen worden gecombineerd. Niet voldoende voor de vaststelling van de identiteit is volgens deze instructie:

- (a) Een kopie van enig (wettelijk) document;
- (b) Alleen GBA-verificatie;
- (c) Alleen BPS raadplegen;
- (d) Alleen bank- of giropas;
- (e) Combinaties van het hiervoor genoemde.

²¹ Brief van het KLPD aan alle medewerkers van de dienst verkeerspolitie, dienst waterpolitie, dienst spoorwepolitie, NS-Reizigers, Prorail, Connexxion, Rijkswaterstaat, Inspectie verkeer en waterstaat en Concern dienst personeel en organisatie van 26-9-2008 met als onderwerp: vaststelling identiteit.

²² Het betreft hier geen uitbreiding van de toegelaten documenten zoals vermeld in artikel I van de WUID, maar documenten die gebruikt mogen worden om de identiteit zodanig vast te stellen dat het PV voor het strafbare feit op de juiste naam kan worden gesteld. Dit betekent niet altijd dat hiermee een PV 447e Sr wordt voorkomen.

361 In een wijdverspreid stroomschema met als onderwerp 'dwangmiddelen en sanctionering identificatieplicht' wordt ter vaststelling van de identiteit het volgende gesteld.

Het vaststellen van de identiteit met behulp van een ander document waarop ten minste een foto van verdachte of betrokkene staat. Bij hoge uitzondering kan de identiteit worden vastgesteld aan de hand van andere documenten, mits uitgebreid beargumenteerd. Bij positieve beantwoording van dit blok is de volgende vraag: is de identiteit overtuigend vastgesteld? Bij positieve beantwoording dienen geen verdere dwangmiddelen te worden toegepast.

362 Duidelijk is dat er verschillen zijn tussen de instanties en arrondissementen met betrekking tot de in de praktijk geaccepteerde documenten en hulpmiddelen ter identificatie.

Het vaststellen van de identiteit na aanhouding

363 Wanneer de verdachte niet kan voldoen aan de vorderingsbevoegdheid, kan een opsporingsambtenaar besluiten over te gaan tot aanhouding. De verdachte wordt dan overgebracht naar het bureau waar insluitingsfouillering plaatsvindt. Vervolgens wordt de verdachte voorgeleid aan de hulpofficier van Justitie, die de aanhouding direct toetst op rechtmatigheid. De verbalisant stelt daarnaast een PV van aanhouding op.

364 Uit de interviews blijkt dat de aangehouden persoon in de meeste gevallen een identiteitsbewijs naar het bureau kan laten brengen door een bekende. Soms is de verdachte wel bereid hieraan mee te werken, maar soms is langsbrengen binnen kort tijdsbestek onmogelijk, bijvoorbeeld omdat de persoon niet in de buurt woonachtig is. Geïnterviewden geven aan dat een identiteitsbewijs eventueel naar een ander politiebureau kan worden gebracht. Medewerkers van dat bureau kunnen dan een kopie faxen en door middel van telefonisch contact wordt op deze wijze de eigenheid van het identiteitsbewijs geverifieerd. Ook wordt in dergelijke gevallen gebruik gemaakt van de beschikbare databanken zoals GBA, bedrijfsprocessensystemen, systemen waarin gegevens van veelplegers staan geregistreerd en fotodatabanken. Dit biedt alleen uitkomst wanneer iemand eerder in aanraking is geweest met de politie. Gegevens over aangiften worden door een aantal korpsen ook gebruikt ter identificatie. De wetenschap van de verdachte op welke datum hij of zij waarvoor precies aangifte heeft gedaan, wordt dan uniek geacht voor deze verdachte.

365 De geïnterviewden geven aan dat een welwillende, meewerkende persoon zelden wordt opgehouden in een cel wanneer de identiteit niet direct kan worden vastgesteld. In de wet bestaat er een termijn van maximaal twee keer zes uur ophouden wanneer het tonen van het identiteitsbewijs wordt geweigerd of nagelaten. De noodzakelijkheid van de verlenging van het ophouden ter vaststelling van de identiteit wordt getoetst door de hulpofficier van Justitie. Respondenten stellen dat een meewerkende persoon niet of niet lang zal worden opgehouden.

366 Een klein, specifiek deel van de aangehouden verdachten wil niet meewerken aan het vaststellen van de identiteit.

Volgens de geïnterviewden betreft het in het bijzonder krakers en links-radicalen demonstranten. Zij dragen bewust niets bij zich waaruit hun identiteit kan blijken. Bij deze personen zijn de middelen die de WUID biedt niet voldoende om de identiteit vast te stellen. Deze personen worden na een periode van ophouden meestal ongeïdentificeerd heengezonden.

367 Een andere groep personen waarbij het vaststellen van de identiteit lastig is, bestaat uit vreemdelingen. Wanneer er na staandehouding voor de WUID sprake blijkt te zijn van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf, dan wordt de persoon eerst heengezonden, en daarna direct weer staande gehouden op basis van de Vreemdelingenwet 2000 en overgedragen aan de vreemdelingenpolitie, die een nader identiteitsonderzoek kan uitvoeren.

368 Tijdens de parlementaire behandeling van de wet bestond er discussie over de evenredigheid van de duur van ophouden van twee keer zes uur. Dit mede naar aanleiding van een rechtszaak in Denemarken²³. De regering achtte deze termijnen verantwoord mits geautomatiseerde systemen als het basisregister reisdocumenten, VIS, de GBA en het rijbewijsregister 24 uur per dag bereikbaar zijn.

369 Op basis van dit onderzoek zijn geen officiële klachten of jurisprudentie bekend waarbij de duur van eventueel ophouden onevenredig is geacht. Een vaak aangehaald voorbeeld waarover ook Kamervragen zijn gesteld, is het bericht dat een vrouw met een baby is aangehouden omdat zij geen autogordel droeg en haar rijbewijs niet bij zich had om zich te identificeren²⁴. In de beschreven situatie is echter geen sprake geweest van onwettige of onevenredige toepassing van bevoegdheden.

370 In dit onderzoek is niet onderzocht of geautomatiseerde systemen als het basisregister reisdocumenten, Verificatie Identificatie Systeem (VIS), de GBA en het rijbewijsregister 24 uur per dag altijd bereikbaar zijn geweest.

²³ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), heeft de detentie in deze zaak die nog geen 13 uur duurde, onevenredig bevonden aan de aanleiding. Het EHRM spreekt bij het opstellen van een detentietermijn over een balans tussen enerzijds de nakoming van de desbetreffende verplichting en anderzijds het belang van het recht op vrijheid. Factoren die bij deze balans een rol spelen zijn: de duur van de detentie, de persoon van de gedetineerde en de omstandigheden die tot de detentie aanleiding geven (bron: Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 218 C (Memorie van Antwoord)).

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Vragen van het lid Vos (GroenLinks) aan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het aanhouden van een vrouw met baby zonder identiteitsbewijs. Ingezonden 19 januari 2005), nummer 986.

Geen van de geïnterviewden heeft aangegeven dat het niet beschikbaar zijn van geautomatiseerde systemen problemen heeft opgeleverd bij het tijdig vaststellen van de identiteit van de verdachte na aanhouding.

Conclusie ten aanzien van identiteitsvaststelling na aanhouding

371 Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat identificatie na aanhouding meestal plaatsvindt door het langs laten brengen van een identiteitsbewijs op het politiebureau. Wanneer dit niet mogelijk is, lukt het bij meewerkende verdachten met hun instemming op verschillende manieren in de meeste gevallen wel om de identiteit vast te stellen. Voor een kleine groep niet meewerkende verdachten blijft het moeilijk de identiteit vast te stellen. De WUID heeft in dit opzicht geen verandering met zich meegebracht. Op basis van dit onderzoek zijn geen officiële klachten of jurisprudentie bekend waarbij de duur van eventueel ophouden onevenredig is geacht. Het niet beschikbaar zijn van geautomatiseerde systemen lijkt geen problemen opgeleverd te hebben bij het tijdig vaststellen van de identiteit van de verdachte.

Het uitschrijven van een PV voor overtreding van artikel 447e Sr

372 Het niet op eerste vordering kunnen tonen van een identiteitsbewijs is strafbaar en kan leiden tot vervolging op basis van artikel 447e Sr. In dit geval wordt een mini-PV opgemaakt en een OM-transactie aangeboden. In hoofdstuk 4 van dit rapport wordt nader ingegaan op het aantal PV's en het procesverloop van deze PV's. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de situaties waarin een PV is opgemaakt, onder andere of het een enkele of dubbele boete betreft, hoe met het opmaken van PV's wordt omgegaan en of ontwikkelingen zijn waar te nemen in de tijd.

373 Voor de bevindingen hieromtrent wordt geput uit de diverse onderzoeksbronnen. Allereerst is gebruik gemaakt van registratiegegevens met betrekking tot PV's 447e Sr van het CJB. Daarin is ook een koppeling gemaakt met (andere) geregistreerde TRIAS- en Mulderfeiten²⁵, op basis van naam, geboortedatum en datum en tijdstip van het plegen van het delict. Deze koppeling is niet perfect, omdat de registratie van dubbele boetes op verschillende momenten kan hebben plaatsgevonden. Bovendien is er een onzekerheidsmarge in de koppeling op naam en geboortedatum. In aanvulling van de analyse op de dubbele boetes is er een aselechte steekproef getrokken van 500 PV's uit hetzelfde bestand die niet gekoppeld konden worden aan een TRIAS- of Mulderfeit.

Voor deze 500 PV's zijn drie tekstvelden geanalyseerd en gecodeerd: 'gegevens overtreding', 'verklaring betrokkene' en 'opmerkingen verbalisant'. Deze tekstvelden bevatten regelmatige relevante informatie over de aanleiding van het PV 447e Sr.

Ontwikkeling in het aantal PV's 447e Sr

374 In totaal zijn van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007 138.718 PV's ter zake van overtreding van artikel 447e Sr opgemaakt. Verreweg de meeste PV's (66.241) zijn in 2005 opgemaakt. Na 2005 is een sterk dalende trend zichtbaar (zie voor onderbouwing hoofdstuk 4 van dit rapport). D517 (overtreding van artikel 447e Sr) werd in 2005 meteen de hoogst scorende feitcode in de top-10 van transacties (boven onverzekerd rijden en wildplassen).

375 Zoals eerder aangegeven is de vorderingsbevoegdheid in het begin ruim toegepast. Uit de resultaten van de schriftelijke enquête blijkt echter dat de vorderingsbevoegdheid in de jaren daarna zeker niet minder wordt toegepast. De opsporingsambtenaren zijn echter wel (veel) terughoudender geworden in het opmaken van PV's 447e Sr. Hiervoor zijn verschillende verklaringen gebleken uit het onderzoek.

376 Allereerst is gebleken dat de hoofdregel van het handhaven van de norm sterk is opgevolgd. De vorderingsbevoegdheid en de mogelijkheid van bestraffing hebben in de beginperiode geleid tot veel PV's 447e Sr. Of de prestatieafspraken hierbij nog een rol hebben gespeeld is niet vast te stellen op basis van dit onderzoek. Wel gelden er binnen de korpsen individuele prestatienormen die zeker binnen een aantal korpsen hebben geleid tot een extra stimulans om PV's 447e Sr uit te schrijven. Het werd in eerste instantie mogelijk ook gezien als een 'makkelijke boete'.

²⁵ Mulderfeiten betreffen transacties in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv).

377 Na de beginperiode is gebleken dat het opmaken van een PV 447e Sr waarbij ook bij niet betaling van de transactie de zaak voor de rechter standhoudt, strenge eisen aan registratie met zich meebracht. Veel van de PV's 447e Sr die in de beginperiode zijn opgemaakt, hebben vervolgens niet geleid tot een straf. De meeste arrondissementsparketten hebben de registratie van de aanleiding door de opsporingsambtenaren kritisch getoetst. Het effect hiervan is onder andere geweest dat de perceptie bij de opsporingsambtenaren is ontstaan dat de kans op vervolging na niet-betaling van de transactie klein(er) is geworden. Dit heeft een effect gehad op het aantal PV's 447e Sr dat vervolgens (vanaf 2006) is opgemaakt. De commotie in de publieke opinie en de publieke protesten hebben mogelijk ook effect gehad op het beleid en de uitvoering ten aanzien van vervolging op basis van artikel 447e Sr. In ieder geval in één korps (Utrecht) is dit aan de orde geweest. Voor voorbeelden wordt verwezen naar de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 5.

378 Een verklaring voor de daling in het aantal PV's 447e Sr is ook het feit dat na strikte handhaving in de beginperiode, de opsporingsambtenaren per geval meer de specifieke omstandigheden in ogenschouw hebben genomen. De lijn zoals gehanteerd voor het al dan niet toepassen van dwangmiddelen, werd ook steeds meer van toepassing op het al dan niet vervolgen op basis van artikel 447e Sr: de identiteit kan ook met alternatieve hulpmiddelen worden vastgesteld. Op deze manier is het doel van de vorderingsbevoegdheid bereikt en wordt daarmee door sommige opsporingsambtenaren ook geen PV 447e Sr meer opgemaakt, alhoewel dit strikt genomen wel kan. Er zijn dan ook opsporingsambtenaren die in een dergelijke situatie het PV 447e Sr wel laten staan.

379 Ten slotte geldt ook dat sinds en door invoering van de WUID meer mensen een identiteitsbewijs bij zich dragen. Dit is dan ook een gewenst en beoogd effect van de wet en de strikte handhaving die daaraan (in de beginperiode) gekoppeld was. Dit aspect wordt in hoofdstuk 7 nader uitgewerkt.

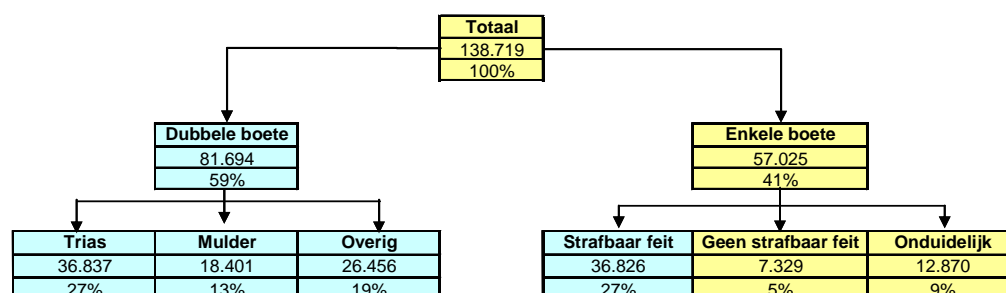
Vervolging voor overtreding artikel 447e Sr in combinatie met strafbare feiten

380 Van de 138.719 PV's 447e Sr die bij het CJIB zijn geregistreerd over de jaren 2005 tot en met 2007, kunnen 36.837 PV's direct worden gekoppeld aan andere TRIAS-feiten (27%) en kunnen 12.505 PV's gekoppeld worden aan Mulderfeiten. Bij de Mulderfeiten geldt echter dat de persoonsgegevens twee jaar na betaling van de transactie worden vernietigd. Dit betekent dat in werkelijkheid meer PV's zijn opgemaakt in combinatie met een Mulderfeit. Uit reconstructie van eerder door het CJIB uitgevoerde analyses (tot en met januari 2007) kan worden afgeleid dat voor 5.896 PV's de persoonsgegevens zijn weggefallen, waardoor koppeling niet meer mogelijk was. In totaal zijn 18.401 PV's 447e Sr gekoppeld aan Mulderfeiten (13%). In totaal kan daarom 40% van de PV's 447e Sr direct worden gekoppeld aan Trias- of Mulderfeiten.

381 Uit analyse van de steekproef (van 500 PV's) blijkt dat voor de overige zaken voor ongeveer 75% van de PV's een omschrijving beschikbaar is in één of meer van de open tekstvelden, waaruit de aanleiding kan worden afgeleid. Voor ongeveer 17% ligt de aanleiding in zwartrijden. Deze PV's zijn naar verwachting gekoppeld aan een boete die door het vervoersbedrijf zelf is afgewikkeld. Deze boetes worden meestal niet verstuurd via het CJIB. Bij ruim 11% van de PV's wordt verwezen naar een brondocument. Dit betreft veelal een 'tikverbaal' voor een ander feit of een verwijzing naar een proces-verbaal van bevindingen waarin de feiten en omstandigheden met betrekking tot het PV 447e Sr zelf uitgebreider staan beschreven. Voor een kleine 5% kan uit de beschrijving worden afgeleid dat het PV 447e Sr gekoppeld was aan een misdrijf. In dit geval is het aannemelijk dat er ook een ander PV is opgemaakt. Voor ruim 14% is geen aanleiding vast te stellen, omdat geen of een 'nietszeggende' tekst is geregistreerd.

382 De samenvatting van bovenstaande is weergegeven in figuur 3.10. Het is aannemelijk dat ongeveer 59% van de PV's 447e Sr 'dubbele boetes' betreft. Hierbij moet een slag om de arm worden gehouden voor het feit dat niet alle verwijzingen naar 'tikverbalen' en zwartrijden met zekerheid een dubbele boete betreffen. Het aandeel van de 'dubbele boetes' in het totale aantal PV's 447e Sr is in 2006 en 2007 hoger dan in 2005.

383 Voor ongeveer 5% van de PV's kan worden afgeleid dat de aanleiding (waarschijnlijk) niet was gelegen in een strafbaar feit. Voor een kleine 10% van de PV's kan de aanleiding vanuit de registratie niet worden vastgesteld. In deze gevallen kan in ieder geval worden vastgesteld dat de registratie van feiten en omstandigheden (waarschijnlijk) ontbreekt, maar kan niet worden vastgesteld of er een goede aanleiding was voor het toepassen van de vorderingsbevoegdheid en zo ja welke. Deze categorie PV's wijkt overigens in betalings- en sepotpercentage niet noemenswaardig af van andere PV's.



Figuur 3.10: Overzicht enkele en dubbele boetes.

384 Slechts een beperkt aantal gevallen heeft betrekking op handhaving van de openbare orde zonder dat een strafbaar feit is gepleegd. Dit wordt bevestigd door de analyse van de gegevens van ruim 200 casussen uit de bedrijfsprocessensystemen van de politie. Het kan echter zo zijn dat in deze gevallen het vorderen van het identiteitsbewijs niet of nauwelijks leidt tot een proces-verbaal voor overtreding van artikel 447e Sr. Uit de interviews is gebleken dat in het bijzonder voor jeugdgroepen en hangjongeren de bevoegdheid wel wordt gebruikt met het oog op preventie van overlast. Met dat doel worden deze groepen in kaart gebracht. Deze groep is echter, voor zover is af te leiden uit dit onderzoek, niet zo sterk vertegenwoordigd in de opgemaakte PV's ter zake van overtreding van artikel 447e Sr.

Situaties waarin vervolging voor artikel 447e Sr plaatsvindt

385 Op basis van een analyse van de dubbele boetes en de omschrijvingen in de steekproef van zaken in de geregistreerde PV's bij het CJIB kan een indicatieve verdeling over een aantal categorieën van de vervolging op basis van artikel 447e Sr worden bepaald.

Uit deze analyse blijkt dat ongeveer 38% van de PV's zijn uitgedeeld voor kleine overtredingen in combinatie met overlast (veel voorkomende overtredingen) en ongeveer 23% van de PV's zijn opgemaakt voor overtredingen in het verkeer (veel voorkomende overtredingen). Ongeveer 11% van de PV's zijn opgemaakt voor situaties waarin sprake is van zwartrijden of overlast in het openbaar vervoer. Ongeveer 4% betreft misdrijven (waaronder winkeldiefstal en inbraken). Ten slotte is voor 16% van de PV's geen aanleiding bekend, waarbij in iets minder dan de helft van de gevallen wordt verwezen naar een ander PV ('brondocument').

Categorie	Aandeel in PV's 447e Sr (N=138.718)
Kleine overtredingen (APV en Wetboek van Strafrecht)	38%
Verkeer te land (inclusief Mulderfeiten)	23%
Openbaar vervoer (Wp 2000)	11%
(Waarschijnlijk) geen strafbaar feit	5%
Misdrijven	4%
Overig (bijzondere wetten, et cetera)	3%
Totaal aanleiding geregistreerd	84%
Combinatie met ander PV (inhoud onbekend)	7%
Aanleiding niet geregistreerd	9%
Totaal aanleiding niet (inhoudelijk) geregistreerd	16%

Tabel 3.11: Overzicht situaties waarin een PV 447e Sr is opgemaakt (bron: TRIAS-CJIB)

Samenloop met TRIAS-feiten

386 De feitcodes van de TRIAS-feiten en Mulderfeiten geven inzicht in de concrete situaties waarin PV's zijn opgemaakt. De samenloop met TRIAS-feiten is in tabel 3.12 gecategoriseerd weergegeven.

Afdeling ²⁶	Omschrijving	Aantal PV's 447e Sr	
A	Verkeer te land waarvan: - Rijden zonder geldig rijbewijs/certificaat - Onverzekerd rijden (auto en bromfiets) - Onbevoegd rijden (overig) - Overige overtredingen waaronder snelheid	4.316	2.329 1.158 569 260
B	Verkeer te water	95	
C	Milieu	1.193	
D	Overtredingen (Wetboek van Strafrecht) waarvan: - Openbare dronkenschap (inclusief overlast) - Opgeven valse naam - Overlast (baldadigheid, vernieling, et cetera) - Onrechtmatig verblijf - Overig	8.638	2.998 2.744 1.205 1.203 488
E	Bijzondere wetten waarvan: - Overlast (Wp2000) - Zwartrijden (Wp2000) - Opgeven valse naam (Wp2000) - Wet wapens en Munitie - Vreemdelingenwet 2000 - Overig	3.876	2.468 543 426 105 79 255
F	Plaatselijke verordeningen (overtredingen) waarvan: - Wildplassen	17.460	3.674

²⁶ Conform de "Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen", uitgave april 2008.

Afdeling²⁶	Omschrijving	Aantal PV's 447e Sr	
	- Portiekhangen en dergelijke		3.264
	- Drugs		2.990
	- Drankgebruik in het openbaar		1.090
	- De weg als slaappleaats gebruiken		1.003
	- Bedelen		421
	- Samenschooling		271
	- Verkoop op straat zonder vergunning		216
	- Hond uitlaten niet aangelijnd en dergelijke		215
	- 's Nachts vervoeren van inbrekerswerktuig		204
	- Publiekelijk vechten		181
	- Tot prostitutie aanzetten (door gebaren)		141
	- In bezit van steekwapen(s)		104
	- Onrechtmatig aanbrengen aanplakbiljet		97
	- Iemand in het openbaar lastigvallen/uitjouwen		95
	- Overig		174
G	Misdrijven (Wetboek van Strafrecht) waarvan:	618	
	- Opzettelijke belediging		220
	- Rijden zonder geldig rijbewijs		201
	- Winkeldiefstal		176
	- Inbraak		18
	- Vals kenteken		3
GA	Alcohol (rijden onder invloed)	391	
Totaal		36.587	

Tabel 3.12: Overzicht aantallen PV's 447e Sr gekoppeld met andere TRIAS-feiten

387 Een aanzienlijk aantal feitcodes heeft betrekking op overtredingen van plaatselijke verordeningen (APV-feiten) en overtredingen van artikelen in het Wetboek van Strafrecht. Veel voorkomende groepen bij het plegen van deze feiten zijn enerzijds jongeren en anderzijds zwervers, daklozen en drugsverslaafden. Een aanzienlijk deel van de PV's 447e Sr en 'dubbele boetes' komt bij hen terecht.

Samenloop met Mulderfeiten

388 Naast deze dubbele boetes, zijn er 18.401 zaken waarin samenloop is met een Mulderfeit. Dit betreft in alle gevallen de categorie 'verkeer te land'. De top-10 van de feiten is weergegeven in tabel 3.13. Aangezien voor ongeveer eenderde van de PV's de koppeling niet meer mogelijk was, betreffen de aantallen PV's schattingen waarbij de ontbrekende PV's evenredig zijn toebedeeld aan feitcodes.

Afdeling	Omschrijving	Schatting aantal PV's 447e Sr
A – Verkeer te land	Fietsen zonder voeren voor- of achterlicht bij slecht zicht	4.300
	Bestuurder of passagier bromfiets zonder helm	2.400
	Niet stoppen voor rood licht:	1.850
	- driekleurig verkeerslicht (auto/fiets)	1.500
	- tweekleurig verkeerslicht (voetganger)	350
	Geen gebruik maken van autogordel in motorvoertuig	1.700
	Als (brom)fiets niet het verplichte fietspad of de rijbaan volgen	1.300
	Rijden zonder certificaat op bromfiets	1.000
	Keuringsbewijs motorrijtuig (< 3500 kg) heeft geldigheid verloren	700
	Niet (behoorlijk) afgeven rijbewijs, kentekenbewijs of bromfietscertificaat op eerste vordering	700
	Niet handsfree bellen als bestuurder	300
	Niet handelen volgens verbod om in te rijden (eenrichtingsverkeer of geslotenverklaring beide richtingen)	300
Overig	2.000	
Totaal		18.400

Tabel 3.13: Top-10 van (deels bijgeschatte) aantallen PV's 447e Sr gekoppeld aan Mulderfeiten

Opportunititeit van het al dan niet bestraffen op basis van artikel 447e Sr

389 Zoals al eerder beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport geeft de aanwijzing van het OM aan dat het niet in alle gevallen opportuun is om een persoon die niet kan voldoen aan de toonplicht te bestraffen. Tegelijkertijd wordt echter gesteld dat de hoofdregel is de norm te handhaven en dus wel te bestraffen.

In algemene zin is de hoofdregel dat bij samenloop met andere strafbare feiten vervolging voor overtreding van artikel 447e Sr (en dus een 'dubbele boete') opportuun is.

390 De aanwijzing en de aanvulling van het College van PG's d.d. 14 april 2005 noemt een aantal specifieke situaties waarin vervolging voor overtreding van artikel 447e Sr wel of niet opportuun is:

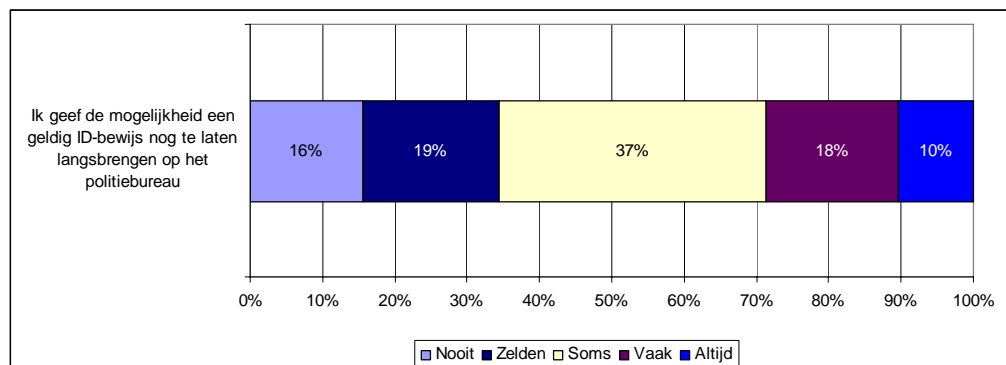
- (a) Er zijn gevallen denkbaar waarin weliswaar niet aan de toonplicht is voldaan, maar waarin het niet opportuun is om betrokkene te bestraffen, omdat toch aan het doel van de bevoegdheid het vaststellen van de identiteit is voldaan. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan:
 - (i) de verwarde of gestoorde persoon die op straat wordt aangetroffen;
 - (ii) de gevallen waarin iemand het identiteitsdocument op het bureau laat langsbrengen.
- (b) In het geval van samenloop met overtreding van artikel 231 Sr. (het overleggen van een vals reisdocument) en artikel 160 juncto 177 van de Wegenverkeerswet 1994 (het niet tonen van een rijbewijs of bromfietscertificaat) is het niet opportuun om ook vervolging in te stellen voor artikel 447e Sr;
- (c) In de gevallen waarin de betrokkene naast het zich niet kunnen identificeren, een valse naam of valse adresgegevens opgeeft (art. 435, sub 4 Sr), is vervolging voor beide feiten uit het oogpunt van normbevestiging juist wel wenselijk;
- (d) Wanneer er sprake is van samenloop met specifieke bepalingen in de Vreemdelingenwet 2000 wordt afzonderlijke vervolging voor art. 447e Sr niet wenselijk bevonden. In die gevallen behoren de gebruikelijke vreemdelingenrechtelijke maatregelen te worden toegepast.

PV 447e Sr voor verwarde en gestoorde personen?

391 In dit onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden waaruit blijkt dat voor de groep 'verwarde en gestoorde personen' wel PV's 447e Sr zijn uitgeschreven. Wel is het zo dat zwervers, daklozen en drugsgebruikers geregeld hiervoor bestraft zijn. Of deze groep ook deels tot de in de aanwijzing bedoelde groep moet worden gerekend, is niet duidelijk.

Geen PV 447e Sr als identiteitsbewijs wordt langsgebracht?

392 De lijn in de aanwijzing ten aanzien van bestraffing in de gevallen waarin iemand het identiteitsdocument op het bureau laat langsbrengen, is helder. Uit het onderzoek blijkt echter dat de toepassing op dit punt echter niet eenduidig is. Zo blijkt uit de interviews en de analyse van de steekproef van 500 PV's 447e Sr dat ook nadat een identiteitsbewijs is langsgebracht het PV 447e Sr regelmatig blijft staan. De mate waarin de gelegenheid wordt geboden om een identiteitsbewijs te laten langsbrengen en of dan het PV 447e Sr blijft staan, verschilt enorm. Dit blijkt ook uit de beantwoording van de stelling in de schriftelijke enquête die hierop betrekking heeft (zie figuur 3.14). De verschillen in de toepassing komen onder andere voort uit het feit dat individuele opsporingsambtenaren een verschillende zienswijze op dit punt hebben.



Figuur 3.14: Overzicht mogelijkheid tot alsnog langsbrengen van geldig ID-bewijs

393 Een aanzienlijk aantal respondenten geeft in de interviews of in de open tekstvelden van de schriftelijke enquête aan dat de lijn van het laten vervallen van het PV nadat een identiteitsbewijs alsnog is langsggebracht tot frustratie leidt en tot demotivatie met betrekking tot het opmaken van PV's 447e Sr. Eén van de genoemde argumenten is dat de opsporingsambtenaar de mogelijkheid wil hebben om het PV te laten staan als het gedrag van de verdachte daartoe aanleiding geeft. Een veel gehoord argument is ook dat er in het geval van aanhouding al zoveel werk is verzet, dat de opsporingsambtenaar het PV juist wel wil schrijven (of laten staan). Daarnaast leidt deze lijn volgens een deel van de respondenten potentieel tot rechtsongelijkheid, omdat voor personen die niet worden aangehouden mogelijk wel een PV wordt opgemaakt en voor personen die worden aangehouden uiteindelijk niet. Ten slotte geeft een groot aantal respondenten aan, dat het niet bestraffen leidt tot het ondergraven van de werking van de WUID. Een enkeling is zelfs van mening dat het leidt tot ondermijning het gezag.

394 Voorstanders van het laten vervallen van het PV geven aan dat met het bieden van de mogelijkheid van het langsbrengen van het identiteitsbewijs – evenals het meewerken aan de mogelijkheid om op straat met andere hulpmiddelen de identiteit vast te stellen – de suggestie wordt gewekt dat daarmee 'de kous af is'. Het vervolgens laten staan van de boete, ook gelet op de tijd die het de persoon moet doorbrengen op het politiebureau, wordt door deze voorstanders niet 'fair' geacht.

Samenloop met andere feiten

395 Zoals ook blijkt uit dit hoofdstuk komt het uitschrijven van meerdere PV's voor één situatie geregeld voor. Uit de interviews is echter ook gebleken dat het wel of niet opmaken van een PV vaak in algemene zin wordt gebruikt als 'wisselgeld'. Hiermee wordt bedoeld dat dit middel dan wordt ingezet om iets anders te bereiken.

396 Voor de genoemde situaties in alinea 390 (b), (c) en (d) is uit het onderzoek het volgende gebleken (zie ook tabel 3.12):

- (a) Samenloop en 'dubbele boetes' voor het niet kunnen tonen van een rijbewijs of bromfietscertificaat komt nog vaak voor (2.319 keer), terwijl dit niet de bedoeling is;
- (b) Samenloop en 'dubbele boetes' in situaties waarin een valse naam wordt opgegeven komt ook vaak voor ($2.744 + 426 = 3.170$ keer). Dit is dan ook expliciet de bedoeling;
- (c) Uit de analyse van een steekproef van 500 PV's 447e Sr, de analyse van 200 zaken uit de bedrijfsprocessensystemen van de politie, jurisprudentie en de interviews blijkt dat samenloop met de Vreemdelingenwet wel vóórkomt, maar niet vaak. Wel worden in deze situaties af en toe PV's 447e Sr opgemaakt.

De toepassing van de wet door Boa's zonder politietaak

397 Er zijn veel verschillende soorten buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's). De Boa's die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, hebben dan ook verschillende bevoegdheden en verschillende werkwijzen. De geïnterviewde Boa's zijn in dienst bij openbaarvervoerbedrijven (HTM, GVB, RET en NS) en diensten stadstoezicht van gemeenten (gemeenten Amsterdam, Groningen, Rotterdam en Weert). Hieronder wordt eerst een algemeen beeld geschetst van de bevoegdheden van Boa's met betrekking tot de WUID, waarna de verschillende toepassingen in de praktijk worden behandeld.

Bevoegdheden van Boa's

398 Een Boa is een functionaris met een opsporingsbevoegdheid. De minister van Justitie bepaalt welke opsporingsbevoegdheden aan de Boa worden toegekend en of de Boa politiebevoegdheden (veiligheidsfouillering en geweldgebruik) en geweldsmiddelen mag gebruiken. Onder geweldsmiddelen worden in de circulaire 'functielijst Buitengewoon opsporingsambtenaar' verstaan handboeien, wapenstok, pepperspray, vuurwapen en surveillancehond²⁷.

399 In de ministeriële regeling van de minister van Justitie van 14 december 2004 is in artikel 1 geregeld dat de 'opsporingsbevoegdheid van alle buitengewoon opsporingsambtenaren wordt uitgebreid met artikel 447e Sr van het Wetboek van Strafrecht'.²⁸

²⁷ Circulaire van het Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtshandhaving van 2 december 2004 met kenmerk 5324449/504.

²⁸ Regeling van de minister van Justitie van 14 december 2004, kenmerk 5325115/504/CBK, tot aanwijzing van categorieën van personen belast met de opsporing van strafbare feiten, anders dan de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen opsporingsambtenaren.

3100 In artikel 2 van de genoemde regeling is bepaald dat de Buitengewoon opsporingsambtenaren 'die in hun akte van opsporingsbevoegdheid reeds de bevoegdheden ex artikel 8, eerste en derde lid, van de Politiewet 1993 hebben gekregen worden aangewezen als ambtenaren die bevoegd zijn tot het vragen aan een staande gehouden of aangehouden verdachte naar diens sociaal-fiscaal nummer met het oog op de vaststelling van zijn identiteit. Die bevoegdheid houdt tevens in dat deze ambtenaren die verdachte aan zijn kleding kunnen onderzoeken alsmede de voorwerpen die hij bij zich draagt of met zich voert kunnen onderzoeken, indien zulks noodzakelijk is voor de vaststelling van zijn identiteit'.

3101 De Boa mag volgens bovenstaande inzage vorderen van een identiteitsbewijs, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van zijn taak. De Boa mag daarbij een proces-verbaal opmaken wanneer een persoon geen identiteitsbewijs overlegt. Wanneer deze bevoegdheid is toegekend, mag de Boa kleding en voorwerpen die verdachte bij zich draagt onderzoeken wanneer dit noodzakelijk is voor de identiteitsvaststelling.

Het toepassen van de vorderingsbevoegdheid door de Boa's

3102 De verschillende Boa's werken vanuit hun verschillende toegewezen taken in verschillende situaties met de WUID. De volgende voorbeelden hebben betrekking op situaties waarin Boa's in dienst van diensten stadstoezicht de vorderingsbevoegdheid toepassen: een vaak genoemde situatie betreft het fietsen op de stoep. Daarvoor worden mensen staande gehouden, waarna vordering wordt gedaan om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden. Een andere situatie heeft betrekking op minderjarigen die zich ophouden op plekken die zijn aangewezen als overlastgebied, die rondhangen op een schoolplein na schooltijd, op de kermis of in parken.

3103 Een van de diensten stadstoezicht van een grote stad kent verschillende wijzen van toepassing van de WUID. Het onderdeel van dienst dat zich bezighoudt met parkeerbeheer gebruikt de bevoegdheid weinig, omdat dit volgens twee van de medewerkers 'lastig is'. Deze Boa's schrijven over het algemeen boetes uit voor auto's die geparkeerd staan zonder te voldoen aan de daar aan verbonden betaalverplichting. Vaak is de eigenaar van de auto hier niet bij aanwezig en schrijven de Boa's een bon uit op het kenteken van de geparkeerde auto. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat een groot deel van deze Boa's staandehoudingen uit de weg gaat vanwege het werk dat dit de Boa oplevert.

3104 De Boa's die binnen dezelfde dienst stadstoezicht zijn belast met de veiligheid binnen het openbaar vervoer maken wel veel gebruik van de vorderingsbevoegdheid. Bij alle overtredingssituaties waar de Boa's binnen hun werkgebied mee te maken krijgen, passen zij de WUID toe: in het openbaar vervoer, bij zwartrijden, het plaatsen van de voeten op de banken, het roken in de metro of het gebruik van drugs. Ook wordt van getuigen van geweldsdelicten het identiteitsbewijs gevorderd.

3105 De Boa's in dienst van vervoersbedrijven vorderen voornamelijk het identiteitsbewijs wanneer iemand niet in het bezit is van een geldig vervoersbewijs. Alvorens het identiteitsbewijs te vorderen wordt bij de gemeentelijke vervoersbedrijven een afkoopmogelijkheid aangeboden. Dit betekent dat de passagier in enige vorm een vervoersbewijs kan kopen tegen een lager tarief dan de boete, maar een hoger tarief dan de normale prijs van een vervoersbewijs. In een kleiner aantal gevallen wordt de vorderingsbevoegdheid gebruikt bij andere overtredingen van de Wet Personenvervoer 2000 zoals roken, drinken, metrosurfen, poortjes intrappen, overlast of samenscholing.

3106 Het zijn over het algemeen voornamelijk kleine overtredingen, waarbij aan de hand van de WUID een identiteitsbewijs wordt gevorderd om een proces-verbaal te kunnen opstellen.

Het toepassen van dwangmiddelen door de Boa's

3107 De Boa's hebben verschillenden aanvullende dwangmiddelen tot hun beschikking. Sommige Boa's dragen handboeien en hebben een wapenstok. Niet alle Boa's hebben een geweldsbevoegdheid. In de meeste gevallen wordt de politie ingeschakeld wanneer situaties uit de hand dreigen te lopen.

3108 Binnen de openbaar vervoersbedrijven is de situatie waarin naar een identiteitsbewijs wordt gevraagd, zoals gezegd, over het algemeen duidelijk. Wanneer iemand geen geldig vervoersbewijs kan tonen en niet ingaat op het aanbod van een afkoopregeling, en bij vordering van het identiteitsbewijs niet aannemelijk kan maken wie hij is, dan wordt hij aangehouden. Er wordt bij de vervoersbedrijven nooit iemand aangehouden wanneer er alleen sprake is van overtreding van art 447e Sr. Daarnaast is een Boa een tijd van de straat wanneer hij een aanhouding moet afhandelen. Dit trachten de vervoersbedrijven te minimaliseren. De vervoersbedrijven schakelen vaak de politie in wanneer de betrokkene moet worden aangehouden. De Boa gaat dan meestal mee naar het politiebureau, waar hij in samenwerking met de politie nader onderzoek doet naar de identiteit van de verdachte.

3109 Een operationeel leidinggevende van één van de vervoersbedrijven gaf te kennen dat de Boa's niet de in de ministeriële regeling voortvloeiende bevoegdheid kregen om een verdachte aan zijn kleding te onderzoeken, of om voorwerpen die de verdachte bij zich draagt te onderzoeken, wanneer dit noodzakelijk is voor de vaststelling van de identiteit van de verdachte.

3110 Zowel de bevoegdheid tot, als het daadwerkelijk toepassen van dwangmiddelen varieert bij de diensten Stadstoezicht. Bij de bevroegde dienst Stadstoezicht wordt direct de politie ingeschakeld wanneer iemand geen identiteitsbewijs kan tonen en niet op een andere wijze de identiteit kan worden vastgesteld. Vaak wordt ook gezamenlijk opgetreden met de politie bij georganiseerde acties (controles op fietslichtjes en in het openbaar vervoer).

Het opmaken van PV's 447e Sr door de Boa's

3111 Eén van de diensten Stadstoezicht gaf in de interviews aan mensen altijd de kans te bieden om hun identiteitsbewijs langs te komen brengen op het bureau. Door het langsbrengen vervalt het opgemaakte PV. Deze Boa's nemen verder bij scholieren ook genoegen met een schoolpas. Na het stellen van een aantal vragen over de personalia van de scholier is dan de zaak afgedaan. Als achteraf blijkt dat de gegevens niet kloppen, dan zoeken ze de scholier op zijn school op. Bij recalcitrant gedrag wordt wel beboet.

3112 Bij een andere dienst Stadstoezicht in een niet-stedelijke omgeving leidt het vorderen van de identiteitsbewijzen bijna nooit tot een proces-verbaal. Meestal wordt een waarschuwing gegeven. Door de Boa's wordt flexibel omgegaan met de wijze van identificeren. Wanneer een verdachte geen identiteitsbewijs kan tonen, maar de identiteit wel aannemelijk maakt aan de hand van bank- of schoolpasjes, dan wordt hiermee volstaan. Ook bij deze dienst geldt dat, wanneer een verdachte de grenzen opzoekt, wel wordt overgegaan tot beboeten.

3113 Een derde dienst Stadstoezicht voert het beleid dat bij afwezigheid van een geldig identiteitsbewijs standaard wordt overgegaan tot aanhouding. Wanneer er wordt aangehouden, dan neemt de politie het over. Dit aanhoudingsbeleid is noodzakelijk vanuit de eis van het betreffende arrondissementsparket dat het nummer van een identiteitsbewijs op een proces-verbaal moet worden vermeld. Als dit nummer niet wordt opgeschreven, dan wordt het proces-verbaal niet geaccepteerd. Dit wordt in de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 5 nader toegelicht. Om iemand niet te hoeven aanhouden, laat een Boa daarom af en toe iemand zonder boete gaan. Dit komt bijvoorbeeld voor bij oude mensen.

3114 De geïnterviewde Boa's van één van de onderdelen van de dienst Stadstoezicht van een grote stad geven aan geen processen-verbaal meer op te stellen voor de WUID door een werkinstructie van het Openbaar Ministerie. De operationele regie over en dagelijkse leiding van deze Boa's ligt bij de regiopolitie.

3115 Sommige vervoersbedrijven zijn terughoudend in het uitschrijven van processen-verbaal voor de WUID, aangezien de kosten voor het vervoersbedrijf zijn, maar de opbrengsten naar de staatskas afvloeien. Eén van de vervoersbedrijven heeft de Boa's de instructie gegeven überhaupt geen PV's 447e Sr op te maken. Als het toch nodig blijkt te zijn, dan kan de politie het doen. Uit de casusbeschrijving van het KLPD (zie hoofdstuk 5), blijkt dat er wel veel PV's 447e Sr zijn opgemaakt door Boa's in dienst van de NS. De reden waarom de vorderingsbevoegdheid is toegepast is dan vrijwel altijd het niet kunnen tonen van een geldig vervoersbewijs.

De vervoersbedrijven gaan verschillend om met het achteraf tonen van een identiteitsbewijs op het bureau. Wanneer een Boa veel tijd kwijt is geweest met aanhouding, overbrenging en het wachten op de persoon die een identiteitsbewijs langs komt brengen, dan vindt hij/zij het soms rechtvaardig om wel een PV 447e Sr op te maken.

Het toepassen van de bevoegdheden door de KMar

3116 De toepassing door opsporingsambtenaren in dienst van de Koninklijke Marechaussee (KMar) is onderzocht in twee districten. Op basis hiervan wordt vastgesteld dat de toepassing door opsporingsambtenaren bij de KMar niet afwijkt van de toepassing van de WUID door politieambtenaren.

4 Het aantal processen-verbaal en het procesverloop

401 In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord (zie tabel 4.1).

Onderzoeksvraag	
2	Hoeveel processen-verbaal (PV's) zijn er opgemaakt ter zake van overtreding van artikel 447e Sr? Hoe is het procesverloop geweest van deze PV's?

Tabel 4.1: In hoofdstuk 4 te beantwoorden onderzoeksvraag

402 Bij het procesverloop van de PV's ter zake van overtreding van artikel 447e Sr (hierna: PV's 447e Sr) wordt gekeken naar hoeveel PV's 447e Sr op welke manier worden afgedaan. Hierbij wordt aandacht besteed aan verschillen tussen opsporingsinstanties en arrondissementsparketten en aan verschillen tussen de jaren.

403 In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de volgende onderdelen aan de orde:

- (a) Aantallen PV's 447e Sr;
- (b) Procesverloop van de PV's 447e Sr:
 - (i) Samenvatting van het procesverloop;
 - (ii) Korte beschrijving van het procesverloop;
 - (iii) Resultaten procesverloop per politiekorps en arrondissementsparket;
- (c) Concluderende bevindingen.

Gerapporteerd wordt over bij het CJIB geregistreerde PV's 447e Sr

404 De PV's 447e Sr worden door opsporingsambtenaren opgemaakt. Niet voor alle opgemaakte PV's 447e Sr wordt een transactievoorstel naar de verdachte gestuurd. Een deel van de opgemaakte PV's 447e Sr wordt door de opsporingsinstanties namelijk niet doorgestuurd naar het CJIB. De PV's 447e Sr die zijn opgemaakt, maar waarvoor geen transactievoorstel naar de verdachte is gestuurd, zijn bij het beantwoorden van deze onderzoeksvragen buiten beschouwing gelaten.

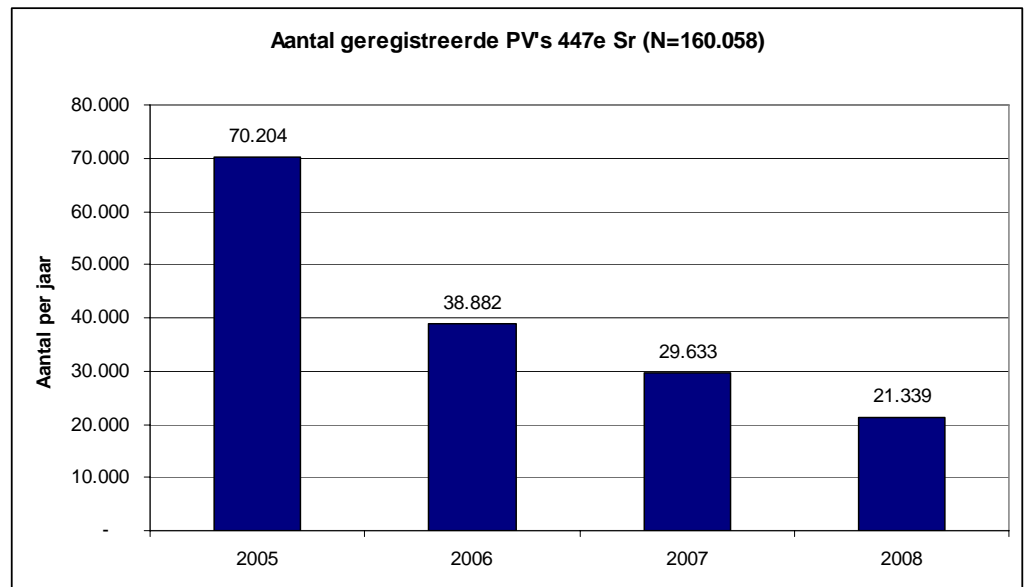
405 Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van gegevens over alle PV's 447e Sr die vanaf 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007 zijn opgemaakt. Bij enkele onderdelen worden ter illustratie ook de cijfers over (een deel van) 2008 genoemd.

406 De overtreding van artikel 447e Sr betreft een feitgecodeerde overtreding (feitcode D517), die met een mini-PV kan worden afgedaan.

Beschouwing aantallen PV's 447e Sr

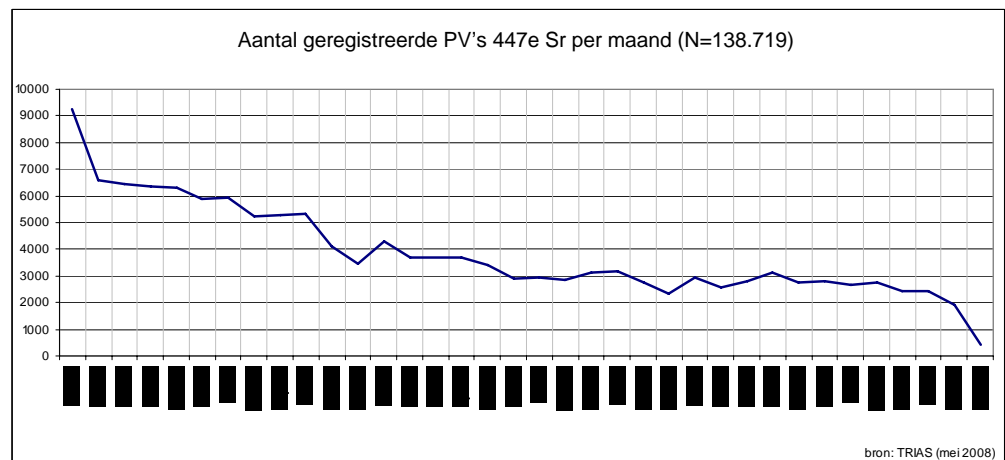
Trend in het aantal PV's 447e Sr

407 Vanaf 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007 zijn er bij het CJIB in het registratiesysteem 'TRIAS' 138.719 processen-verbaal geregistreerd ter zake van overtreding van artikel 447e Sr. Het onderzoek concentreert zich op deze periode. Voor de volledigheid is in figuur 4.2 ook het aantal PV's 447e Sr voor 2008 opgenomen.



Figuur 4.2: aantal geregistreerde PV's 447e Sr per jaar (2005-2008)

408 Het totale aantal geregistreerde PV's 447e Sr in 2007 is, vergeleken met het totale aantal dat is geregistreerd in 2005, meer dan gehalveerd. Er is duidelijk een dalende trend zichtbaar die het sterkst waarneembaar is in het eerste jaar na invoering van de WUID. In figuur 4.3 is een overzicht per maand opgenomen. De sterke daling aan het einde van 2007 is waarschijnlijk hoofdzakelijk het gevolg van de door politievakbonden georganiseerde acties rondom de totstandkoming van de nieuwe politie-CAO.



Figuur 4.3: Aantal geregistreerde PV's 447e Sr per maand (2005-2007)

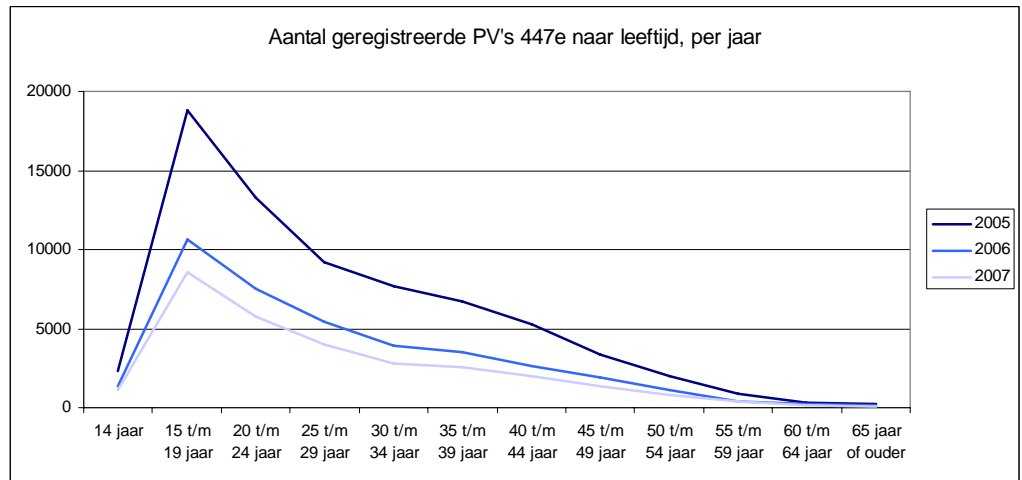
409 De dalende trend heeft zich in 2008 voortgezet. In 2008 zijn er 21.339 PV's 447e Sr geregistreerd bij het CJIB.

410 De afname in PV's 447e Sr is te verklaren door een aantal ontwikkelingen. Ten eerste hebben meer mensen een identiteitsbewijs bij zich dan vóór de invoering van de WUID²⁹. Ten tweede gaan opsporingsambtenaren door verschillende oorzaken over het algemeen minder snel over tot het beboeten wanneer niet op eerste vordering een identiteitsbewijs wordt getoond. Voor nadere informatie hierover wordt verwezen naar de hoofdstukken 3 en 4.

Aantal PV's 447e Sr per leeftijdscategorie

411 De absolute daling van het aantal PV's 447e Sr geldt voor iedere leeftijdsgroep. In figuur 4.4 is per jaar per leeftijdsgroep het totale aantal geregistreerde PV's 447e Sr weergegeven. In de leeftijdscategorie van 15 tot en met 19 jaar worden de meeste PV's opgemaakt, respectievelijk voor 2005, 2006 en 2007 werden er 18.805, 10.648 en 8.589 PV's in deze leeftijdsgroep opgemaakt. Het aantal PV's per leeftijdsgroep neemt af naar mate de leeftijd hoger wordt.

²⁹ Zie ook hoofdstuk 6.



Figuur 4.4: Aantal PV's 447e Sr per leeftijdscategorie per jaar

412 De verdeling over de leeftijdscategorieën is over de jaren min of meer stabiel. Het aandeel PV's in de leeftijdscategorie van 15 tot en met 19 jaar is in 2005, 2006, en 2007 respectievelijk 27%, 27% en 29%. Ook het aantal van de PV's over de andere leeftijdscategorieën vertonen eenzelfde gelijkenis over de jaren heen. Wanneer we de leeftijdsverdeling uitsplitsen naar politiekorps, is een dergelijke verdeling over de leeftijden voor alle korpsen zichtbaar, behalve voor het politiekorps Amsterdam-Amstelland.

Daar zijn relatief minder PV's uitgeschreven aan personen van 15 t/m 19 jaar, en relatief meer aan personen van 20 t/m 49 jaar. Een verklaring hiervoor is in dit onderzoek niet gevonden.

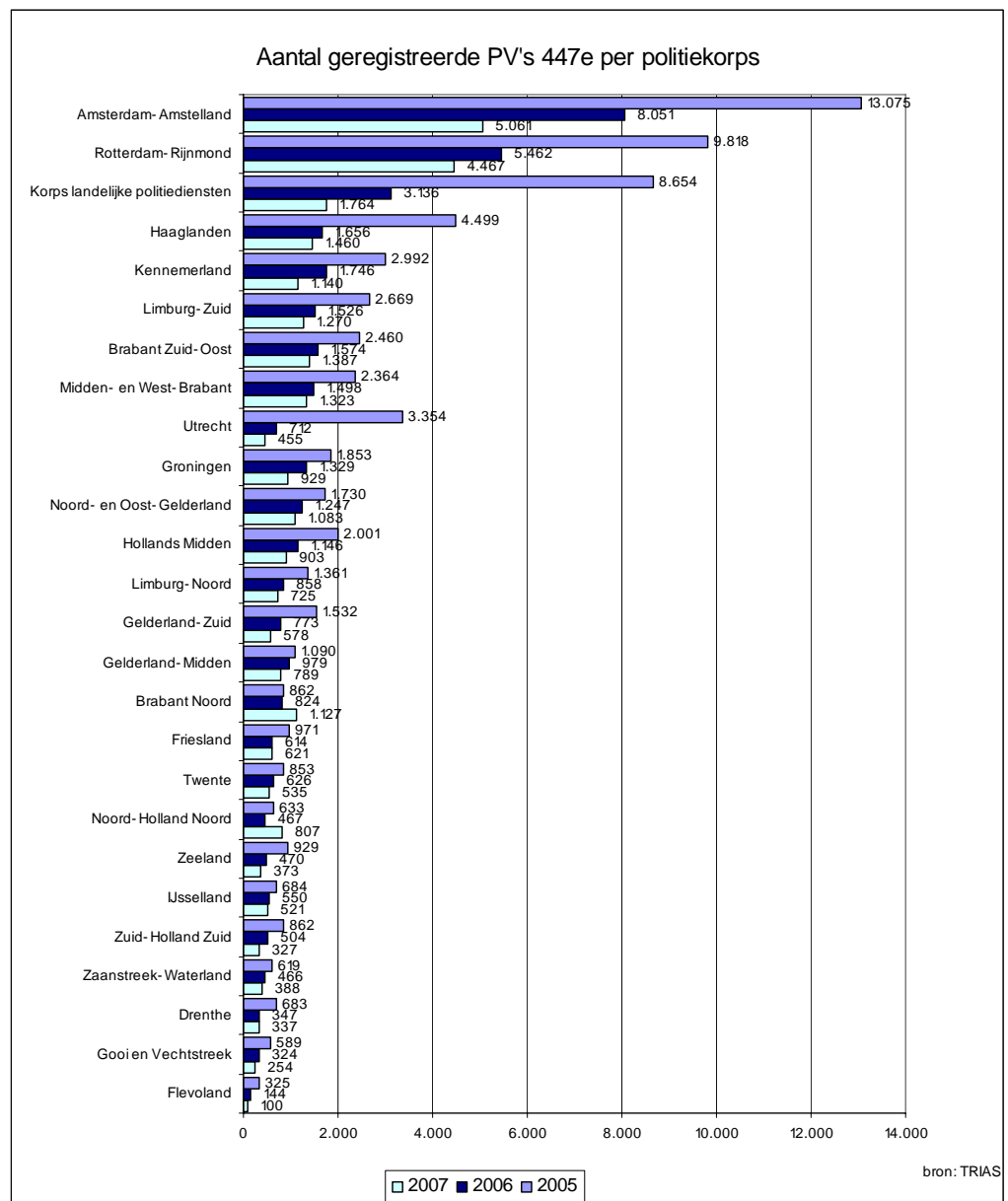
413 Als gekeken wordt naar PV's in de leeftijdsgroep tot 18 jaar ten opzichte van de leeftijdsgroep van 18 jaar en ouder, dan neemt het aantal PV's tot 15 jaar relatief toe. Uit tabel 4.5 blijkt dat er sprake is van een lichte stijging van het relatieve aandeel van deze leeftijdscategorie. Een verklaring is op basis van dit onderzoek niet te geven.

Leeftijd	2005	2006	2007
14 jaar	3%	3%	4%
15 jaar	5%	6%	7%
16 jaar	6%	6%	6%
17 jaar	6%	6%	6%
18 jaar en ouder	80%	79%	77%

Tabel 4.5: Aandeel geregistreerde PV's 447e Sr per leeftijdsgroep (tot 18 jaar uitgesplitst)

Aantal PV's 447e Sr per aanleverende instantie

414 Van alle geregistreerde PV's 447e Sr is 96% geregistreerd als afkomstig van de politiekorpsen. 3% is afkomstig van de Koninklijke Marechaussee en de overige 1% van de PV's is afkomstig van andere instanties, zoals gemeenten en vervoersmaatschappijen. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de overige instanties de PV's 447e Sr indient bij één van de politiekorpsen, waardoor de werkgever van de oorspronkelijke verbalisant niet wordt geregistreerd als opsporingsinstantie (voor dit PV). Er doen zich geen grote verschuivingen voor over de jaren heen.

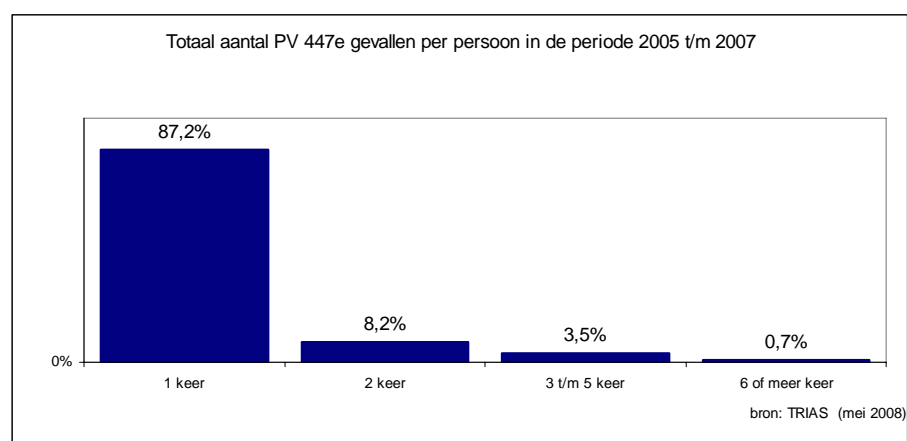


Figuur 4.6: Aantal geregistreerde PV's 447e Sr per politiekorps

415 In figuur 4.6 is het aantal PV's 447e Sr weergegeven dat is opgemaakt per politiekorps. De afname van het aantal opgemaakte PV's 447e Sr is zichtbaar bij vrijwel alle korpsen. Bij de KLPD en politiekorps Utrecht is de daling van het aantal PV's 447e Sr opvallend sterker dan bij de andere korpsen. Voor een verklaring van de sterke daling wordt verwezen naar hoofdstuk 5, waarin de KLPD en Utrecht twee van de beschreven casussen zijn.

Aantal PV's 447e Sr per persoon

416 De in totaal 138.719 geregistreerde PV's 447e Sr, zijn gebaseerd op 107.641 unieke personen³⁰. Gemiddeld is iedere, unieke persoon, in 2005 tot en met 2007, 1,3 keer beboet op basis van een PV 447e Sr. Het aantal PV's 447e Sr per unieke persoon varieert van 1 tot 99 keer. Dit laatste aantal komt slechts eenmaal voor. 87% van het aantal PV's staat op naam van personen die slechts één keer in de registratie van PV's 447e Sr vóórkomen. Dit is weergegeven in figuur 4.7.



Figuur 4.7: Percentage PV's waarbij de persoon 1, 2, 3-5 of meer dan 6 keer voorkomt

Het procesverloop van de PV's 447e Sr

417 In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt beschouwd hoe het procesverloop van de PV's 447e Sr is geweest en hoeveel PV's 447e Sr op welke manier zijn afgedaan. Om de manier van afdoen in perspectief te plaatsen wordt waar mogelijk de vergelijking gemaakt met vergelijkbare feiten. De vergelijking wordt gemaakt met feitcodes die dezelfde kenmerken hebben (OM-transigabel, gedocumenteerd door middel van een mini-PV, niet recidivegevoelig en vallende in dezelfde tariefgroep).

³⁰ Het aantal PV's dat is uitgeschreven aan unieke personen is mogelijk overschat, aangezien in het geval van registratiefouten/typefouten bij de persoonsgegevens de koppeling tussen de personen niet wordt gemaakt.

Ook wordt de vergelijking gemaakt met overtredingen die worden gedocumenteerd door middel van een mini-PV en die onder het Wetboek van Strafrecht vallen (de zogenaamde D-codes).

418 Voor het beantwoorden van de vragen zijn de volgende kwantitatieve gegevens gebruikt:

- (a) Een gegevensbestand op zaakniveau waarin tot en met 15 april 2008 alle beschikbare gegevens van het CJIB zijn geregistreerd over de PV's 447e Sr opgemaakt tot en met december 2007;
- (b) Een gegevensbestand op zaakniveau waar op basis van een lijst met de unieke (TRIAS)-nummers van de PV's 447e Sr opgemaakt tot en met december 2007, gegevens uit Compas zijn gehaald (het bestand waarin de afloop van een zaak door het OM wordt geregistreerd). De datum van de opgevraagde gegevens uit Compas is juli 2008. De gegevens uit dit bestand zijn gekoppeld met gegevens in het CJIB-bestand³¹;
- (c) Rapportages over het aantal PV's 447e Sr die zijn gestuurd aan de korpsen, de arrondissementen en het Parket-Generaal;
- (d) Een rapportage van het CJIB waarin kengetallen worden gegeven van de overtreding van artikel 447e Sr en vergelijkbare overtredingen.

419 Daarnaast zijn interviews gehouden om zeker te zijn van een juiste interpretatie van de cijfers en om zicht te krijgen op de werkwijze in het behandelen van de PV's 447e Sr:

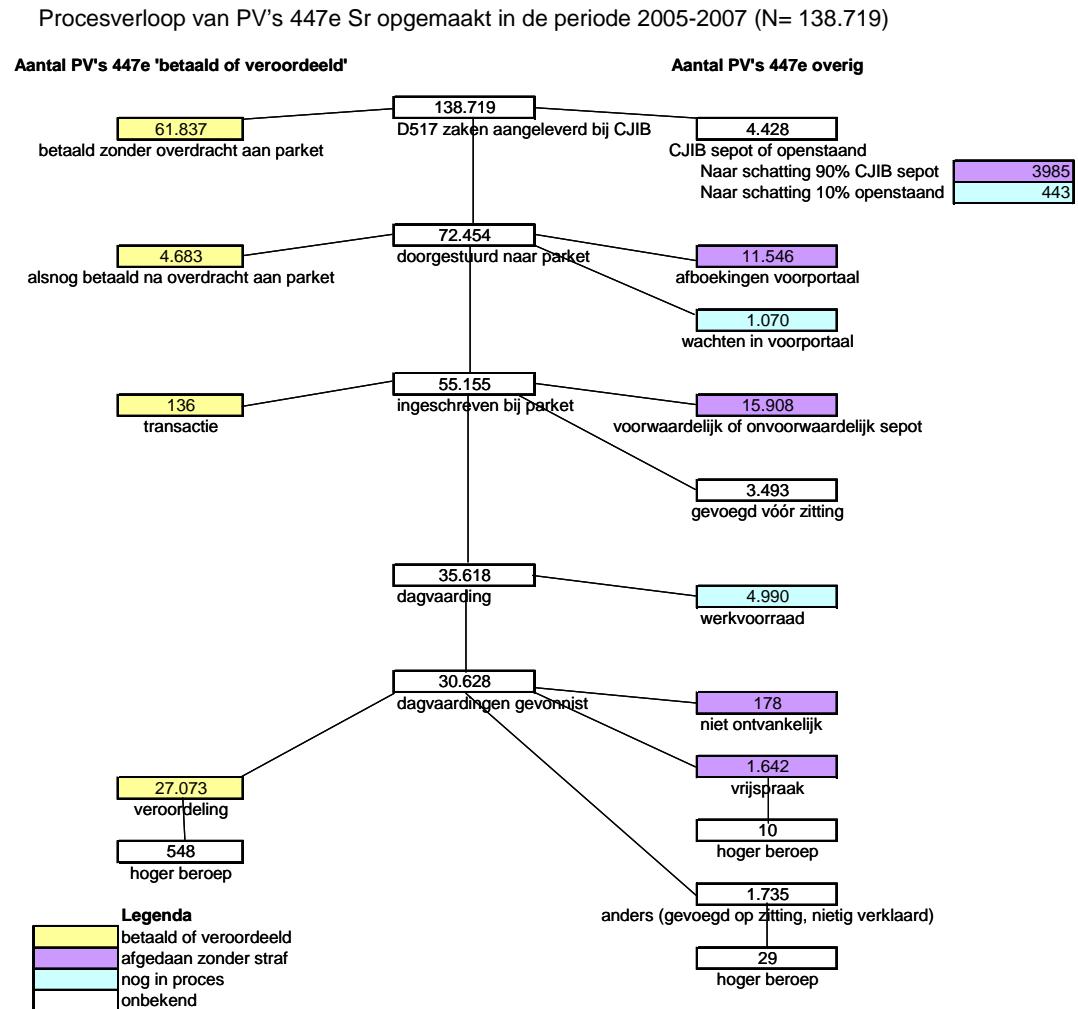
- (a) Medewerkers van opsporingsinstanties die zicht hebben op de verwerking van PV's;
- (b) Medewerkers van het CJIB;
- (c) Medewerkers van vier arrondissementsparketten: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Arnhem.

PV's 447e Sr afgedaan zonder straf

420 In figuur 4.8 wordt een overzicht gegeven van het procesverloop van de PV's 447e Sr die zijn opgemaakt in de periode van 1 januari 2005 tot en met 2007 en waarvoor ook een transactievoorstel is uitgestuurd. Aan de linkerkant worden de PV's weergegeven waarvan de boete is betaald of waar na dagvaarding veroordeling heeft gevolgd. Aan de rechterkant worden de PV's weergegeven waar de zaak is afgedaan zonder dat strafoplegging heeft gevolgd. Ook PV's waarover nog geen beslissing is genomen en PV's waarvan de manier van afdoen onbekend blijft, worden aan de rechterkant weergegeven. Voor de categorie 'openstaand' is van belang dat dit overzicht gebaseerd is op de peildatum van 15 april 2008. Inmiddels zijn veel van de openstaande zaken waarschijnlijk wel afgedaan.

³¹ Het verschil in tijd tussen april 2008 en juli 2008 kan ertoe leiden dat PV's 447e waarvan in het bestand van het CJIB nog niet bekend is hoe de zaak bij het CJIB is afgedaan, wel informatie beschikbaar is over de wijze van afdoen bij het OM. Hierbij is in de interpretatie van de cijfers rekening gehouden.

Figuur 4.8: Overzicht procesverloop PV's 447e Sr waarvoor een transactievoorstel is verstuurd (2005-2007)



421 In 68% van het totale aantal PV's 447e Sr is de boete betaald of is na dagvaarding veroordeling gevolgd. Wanneer de PV's waarvan de boete is betaald op aanschrijven van het CJIB buiten beschouwing gelaten worden, is dit percentage lager. 44% van de boetes behorende bij de PV's 447e Sr die zijn doorgestuurd naar het OM, zijn betaald of hebben geleid tot veroordeling van de rechter. In tabel 4.9 zijn de belangrijke percentages samengevat.

Samenvatting afdoening PV's 447e ten opzichte van het totaal		
Afdoening	Aantal	Percentage
Betaald of veroordeeld	93.729	67,6%
Afgedaan zonder straf	33.259	24,0%
Nog in proces	6.503	4,7%
Onbekend	5.228	3,8%
Totaal	138.719	100,0%

Samenvatting afdoening PV's 447e ten opzicht van het aantal zaken doorgestuurd naar het OM		
Afdoening	Aantal	Percentage
Betaald of veroordeeld	31.892	44,0%
Afgedaan zonder straf	29.274	40,4%
Nog in proces	6.060	8,4%
Onbekend	5.228	7,2%
Totaal	72.454	100,0%

Tabel 4.9: Overzicht aantallen en percentages per afdoening

422 Er is een aantal opvallende verschillen over de tijd waar te nemen. Ook per arrondissement zijn er verschillen. Hier wordt in de loop van dit hoofdstuk op ingegaan.

Het procesverloop van de PV's 447e Sr per processtap

423 Per processtap wordt hieronder weergegeven wat globaal de werkwijze is bij de behandeling van de PV's 447e Sr.

Vershil opgemaakte en geregistreerde PV's 447e Sr bij het CJIB

424 Een opsporingsambtenaar gebruikt ten behoeve van vervolging voor artikel 447e Sr een mini proces-verbaal (hierna: mini-PV). Dit is een eenvoudig formulier waarop de relevante informatie kan worden geschreven.

425 De mini-PV's worden op het bureau van de verschillende instanties verwerkt. Daarbij wordt in de regel ook gecontroleerd of het mini-PV aan de kwaliteitseisen voldoet. Als dit niet zo is, wordt deze teruggestuurd naar de verbalisant om verder aangevuld te worden,

al dan niet voorzien van opmerkingen over wat er mankeert aan het mini-PV. Deze zaken worden in principe alsnog verwerkt. Vervolgens worden de mini-PV's elektronisch aangeleverd bij het CJIB.

426 Het komt echter ook voor dat de verbalisant het mini-PV niet aanvult. Na het verstrijken van een bepaalde termijn wordt het mini-PV dan niet meer opgestuurd naar het CJIB. Hierdoor bestaat er een verschil tussen het aantal PV's 447e Sr waarvan een kennisgeving is uitgereikt aan verdachten en het aantal PV's 447e Sr dat wordt geregistreerd bij het CJIB en waarvoor een transactievoorstel wordt opgestuurd. De precieze omvang van het verschil is niet te bepalen. Op basis van gesprekken met medewerkers van twee centrale verwerkingseenheden van politiekorpsen is de inschatting dat het verschil klein is.

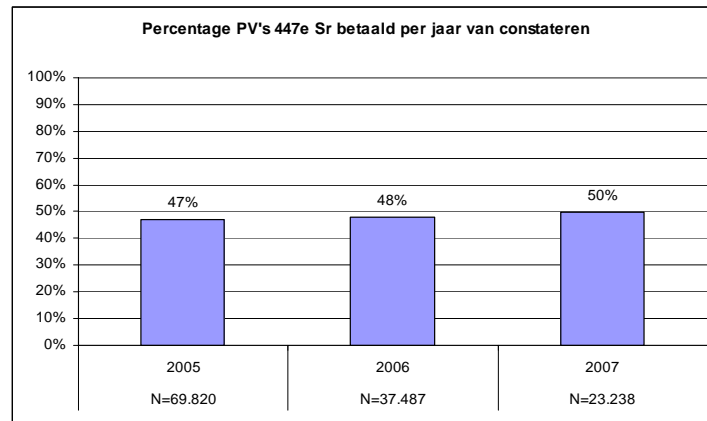
Betalingspercentage

427 Als een mini-PV bij het CJIB binnenkomt, wordt de zaak ingeschreven en krijgt een TRIAS-nummer. De boete wordt dan in de vorm van een acceptgiro uitgezet. Het betreft in dit geval een OM-transactie.

428 Van het totale aantal boetes dat is uitgeschreven in de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007 is 45% betaald door middel van de acceptgiro. Het betalingspercentage is laag vergeleken met het betalingspercentage van vergelijkbare feiten. Bij de andere feitgecodeerde overtredingen van het Wetboek van Strafrecht (de zogenaamde D-codes) wordt gemiddeld 59% van de acceptgiro's betaald. Bij de feiten met vergelijkbare kenmerken wordt gemiddeld 53% van de acceptgiro's betaald.³²

429 Figuur 4.10 geeft het totale betalingspercentage weer, inclusief de acceptgiro's die na overdracht aan een parket alsnog zijn betaald. Dit is de oorzaak van het verschil met de genoemde 45%. De lichte stijging over de jaren is geen algemene trend per instantie, zoals blijkt uit figuur 4.10.

³² Zie voor een toelichting op de referentiefactoren alinea 417.



Figuur 4.10: Betalingspercentage per jaar (2005-2007)

430 Een van de verklaringen voor een lagere betalingsbereidheid is waarschijnlijk de publieke weerstand die bij en direct na invoering van de WUID is ontstaan. Verder kan de lagere betalingsbereidheid mede worden verklaard door een samenhang met een type verdachten dat veel in aanraking komt met de wet. Ten opzichte van vergelijkbare overtredingen lijken zwervers, daklozen en drugs- en alcoholverslaafden relatief vaak te zijn beboet voor overtreding van artikel 447e Sr. In hoofdstuk 3 is dit al geconstateerd op basis van de samenhang tussen het overtreden van artikel 447e Sr en andere overtredingen. Volgens het CJIB is het betalingspercentage onder dit type verdachten bijzonder laag. Dit is terug te vinden in de cijfers. In tabel 4.11 is het betalingspercentage van PV's 447e Sr (2005 t/m 2007) weergegeven die zijn opgemaakt in combinatie met een aantal typische overtredingen.

	Betalingspercentage	Aantal PV's 447e Sr
(Hard)drugs gebruiken/toedienen of voorbereidingen daartoe verrichten	13%	2356
De weg of op de weg voertuig, tent of woonwagen als slaappleaats gebruiken	3%	969
Op/aan de weg/in voor publiek toegankelijke gebouw bedelen om geld/andere zaken	7%	887
Zonder redelijk doel in portiek/poort op/tegen raamkozijn zitten of liggen	28%	1030

Tabel 4.11 : Betalingspercentage PV's 447 e Sr (2005-2007) in combinatie met aantal typische overtredingen

431 Opmerkelijk is dat het percentage boetes dat wordt betaald bij personen jonger dan 16 jaar aanmerkelijk hoger ligt dan bij personen van 16 jaar of ouder, namelijk gemiddeld 30 procentpunten hoger. Een mogelijke verklaring wordt gegeven in hoofdstuk 6 bij het bespreken van de leeftijdsgrens.

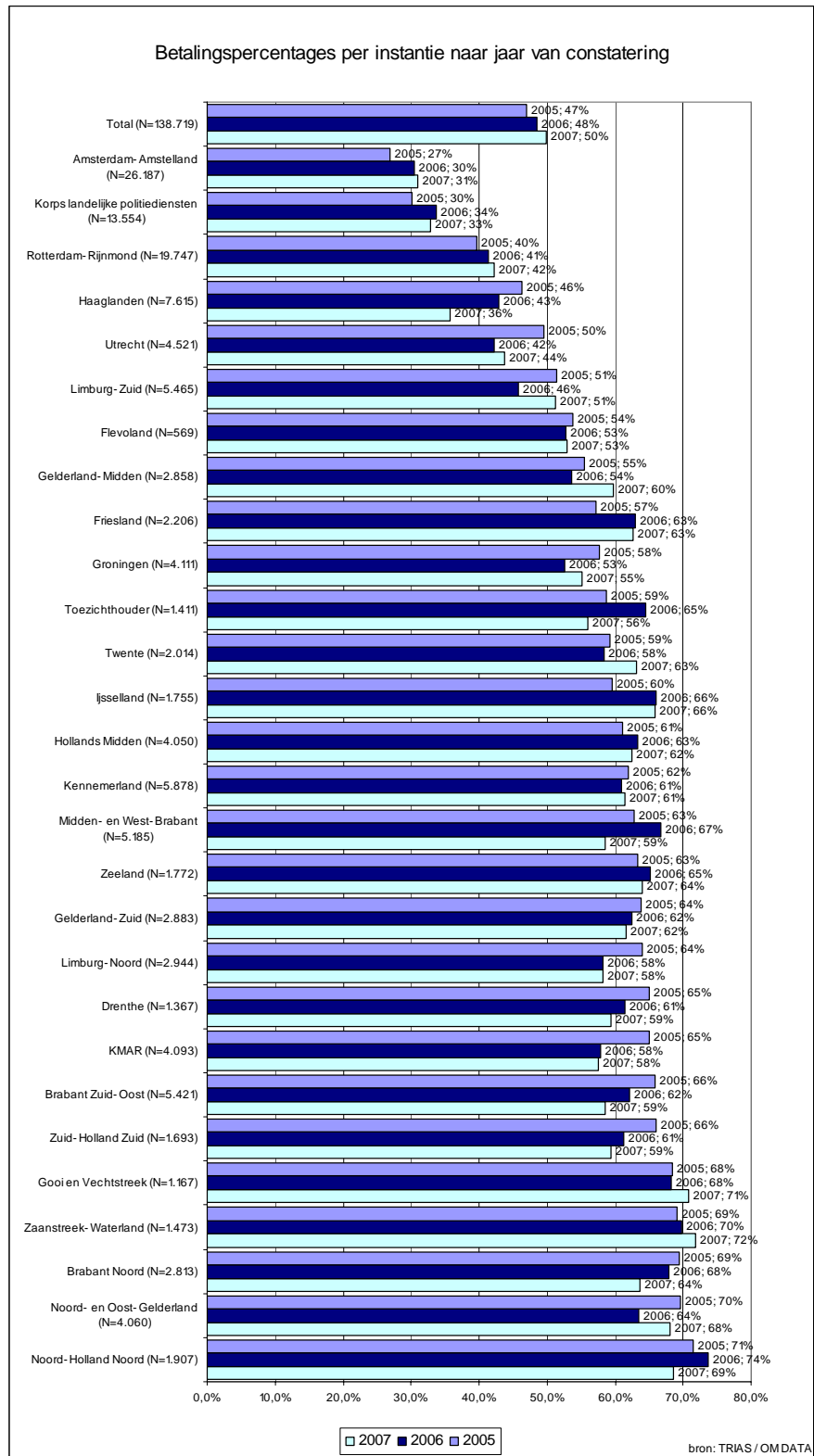
Betalingspercentage per politiekorps

432 Tussen de korpsen zijn opvallende verschillen waar te nemen in betalingspercentages. In figuur 4.12 wordt een overzicht gegeven.

433 In de grootstedelijke korpsen Amsterdam-Amstelland, Rotterdam Rijnmond en Haaglanden is het betalingspercentage opvallend lager dan gemiddeld. Dit hangt deels samen met de lage betalingsbereidheid van het type verdachten dat veel in aanraking komt met de wet (zwerfers, daklozen, drugs- en alcoholverslaafden) en welke meer voorkomt in grote steden.

434 Daarnaast is het betalingspercentage van de PV's 447e Sr opgemaakt door het KLPD opvallend laag. Bijna 90% van de PV's 447e Sr die door de KLPD zijn opgemaakt, zijn opgemaakt door de spoorwegpolitie of Boa's werkzaam bij de NS. In dit onderzoek geen verklaring gevonden voor het lage betalingspercentage.

435 Over de jaren is geen specifieke trend zichtbaar. Opvallend is de sterke daling van het betalingspercentage bij het korps Haaglanden (minus 10 procentpunten). In de interviews bij dit korps is hiervoor geen verklaring gevonden.

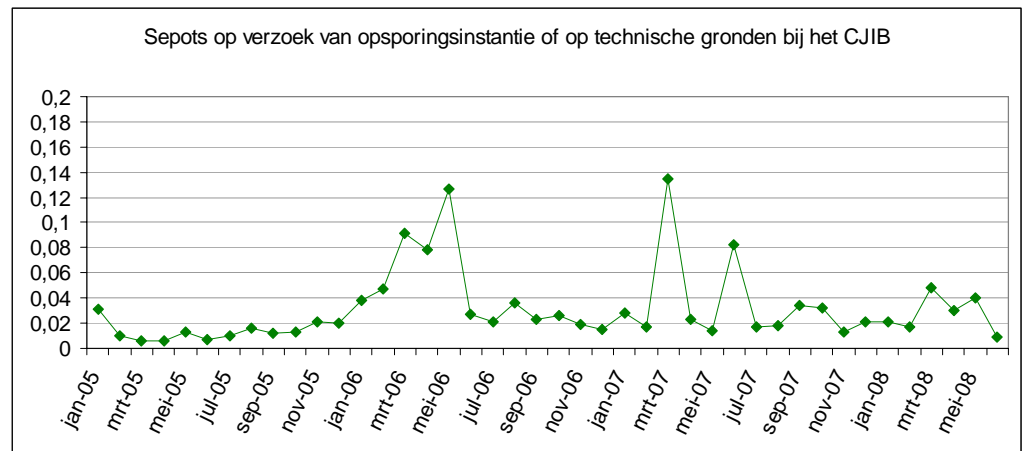


Figuur 4.12: Betalingspercentage per opsporingsinstantie per jaar (2005-2007)

PV's 447e Sr geseponeerd bij het CJIB

436 Nadat de zaken ongeveer twee maanden als transactie hebben uitgestaan, worden de zaken overgedragen aan het parket. Het komt echter voor dat de zaak al wordt geseponeerd voordat de zaak bij het OM terecht komt. Dit seponeren vindt dan plaats op puur technische gronden (bijvoorbeeld omdat de zaak is verouderd) onder verantwoordelijkheid van het OM. Er vindt geen inhoudelijke beoordeling plaats. Daarnaast hebben daartoe bevoegde personen bij de opsporingsinstanties de mogelijkheid om, indien de zaak aan het CJIB is overgedragen, een verzoek tot seponeren in te dienen bij het CJIB.

437 Het aantal PV's 447e Sr dat op deze wijze wordt geseponeerd ligt gemiddeld op bijna 3%. Dit is ongeveer net zo hoog als bij beide typen vergelijkbare feiten. Zie figuur 4.13 voor een overzicht. De pieken worden veroorzaakt door een hoog aantal sepots in bepaalde maanden en bij bepaalde opsporingsinstanties. Het KLPD heeft in de eerste helft van 2006 enkele keren een verzoek tot seponeren ingediend naar aanleiding van de vele PV's 447e Sr die werden teruggestuurd vanuit de arrondissementsparketten (zie hoofdstuk 5, casus KLPD). Het KLPD heeft de PV's die naar het CJIB waren verstuurd nogmaals beoordeeld. Op grond daarvan is men in aangewezen gevallen tot een verzoek tot seponeren overgegaan.



Figuur 4.13: Percentage sepots op verzoek van opsporingsinstantie of op technische gronden bij het CJIB per maand (2005-2007)

Afboeken in het voorportaal van Compas

438 De PV's 447e die na de aangeboden transactie door het CJIB niet zijn betaald of zijn geseponeerd worden doorgestuurd aan het arrondissementsparket waarin het strafbare feit heeft plaatsgevonden. 52% van de PV's 447e Sr zijn doorgestuurd naar het OM.

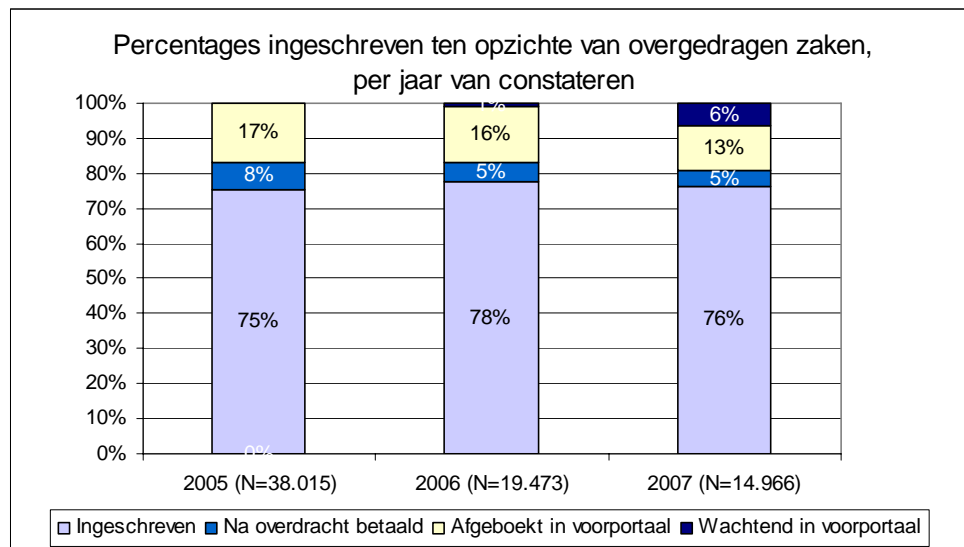
439 Van de 72.454 PV's 447e Sr die zijn overgedragen aan de arrondissementsparketten zijn er 55.155 ingeschreven bij de arrondissementsparketten. 17.299 overgedragen PV's 447e Sr zijn niet ingeschreven. Hiervan is 27% na overdracht alsnog betaald. 67% is afgeboekt vanuit het zogenaamde 'voorportaal' van Compas, het systeem waarin het OM zaken registreert en 6% van de PV's 447e Sr wacht in het voorportaal nog op beoordeling. Het voorportaal is een soort elektronische wachtruimte die is ingesteld als buffer om grote hoeveelheden zaken op een gespreide en evenwichtige manier te verwerken³³. Een aantal arrondissementsparketten (in het bijzonder Amsterdam, Den Bosch, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) hebben de afgelopen jaren de zaken in het voorportaal vooraf beoordeeld op kwaliteit. Dit heeft geleid tot een groot aantal afboekingen in het voorportaal.

440 Bij de zaken die nog wachten in het voorportaal op beoordeling kan het zo zijn dat een deel wellicht wel in behandeling is genomen, maar dat dit niet is geregistreerd. Dit blijkt uit interviews met medewerkers van een aantal arrondissementsparketten. Bij de gevallen waar dit zo is kan ten behoeve van dit onderzoek de koppeling met het vervolg niet worden gemaakt.

441 Bij de beoordeling van de PV's 447e Sr in het voorportaal is voornamelijk gelet op de aanwezigheid van een duidelijke omschrijving van de aanleiding tot het vorderen van een identiteitsbewijs en de aanwezigheid van een duidelijke omschrijving van de wijze van identiteitsvaststelling. Wanneer de kwaliteit van de PV's onvoldoende was, werden de zaken afgeboekt, omdat werd ingeschat dat deze zaken het op zitting 'niet zouden halen'. De zaken werden teruggestuurd aan de opsporingsinstantie, veelal met terugkoppeling over waarom de kwaliteit niet voldoende werd geacht. Een lijst van de afgeboekte zaken werd naar het CJIB gestuurd voor registratiedoeleinden. Deze werkwijze van beoordelen is omwille van efficiëntie ingesteld. Inmiddels zijn enkele arrondissementen weer gestopt met beoordeling van standaardzaken in het voorportaal, omdat daar de kwaliteit van de PV's van de zogenaamde 'standaardzaken' is verbeterd en het beoordelen geen efficiëntiewinst meer oplevert.

442 Het landelijk gemiddelde percentage afboekingen ten opzichte van het totale aantal overgedragen PV's 447e Sr is 16%. Dat is hoger dan bij vergelijkbare feiten. Het percentage dat na overdracht alsnog wordt betaald, is lager dan bij vergelijkbare zaken. Bij vergelijkbare zaken wordt gemiddeld 5% (feitcodes met vergelijkbare kenmerken) respectievelijk 8% (overige D feitcodes gedocumenteerd met mini-PV) van de PV's na overdracht aan een parket afgeboekt in het voorportaal. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verschillen over de tijd en verschillen tussen arrondissementsparketten. In figuur 4.14 is een overzicht per jaar weergegeven van de behandeling van PV's 447e Sr die zijn overgedragen aan het OM.

³³ De bewoording is ontleend aan het interne onderzoek van het OM naar de toepassing van de WUID en is getoetst bij het CJIB.

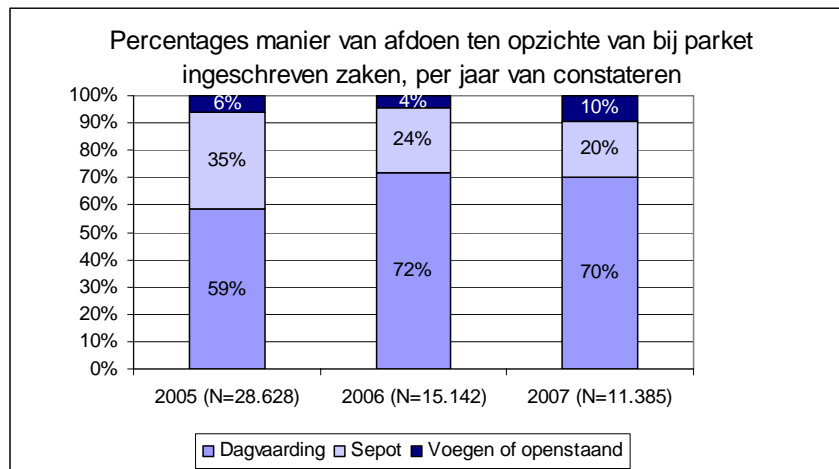


Figuur 4.14: Behandeling van aan het OM overgedragen zaken per jaar van constatering (2005-2007)

Sepotpercentage

443 In figuur 4.15 is een overzicht weergegeven van de beslissingen met betrekking tot bij het OM ingeschreven PV's 447e Sr. Van de ruim 55.000 PV's 447e Sr die zijn ingeschreven bij de parketten, zijn er ruim 35.500 gedagvaard (64%). Dit percentage is in 2006 en 2007 aanzienlijk hoger dan in 2005. Iets minder dan 16.000 zaken zijn geseponeerd (29%). Over de jaren neemt dit sepotpercentage af. Een klein aantal (ruim 100) PV's 447e Sr is afgedaan door middel van een (herhaalde) OM-transactie. De overige (bijna 3.500) PV's 447e Sr zijn gevoegd of staan nog open.

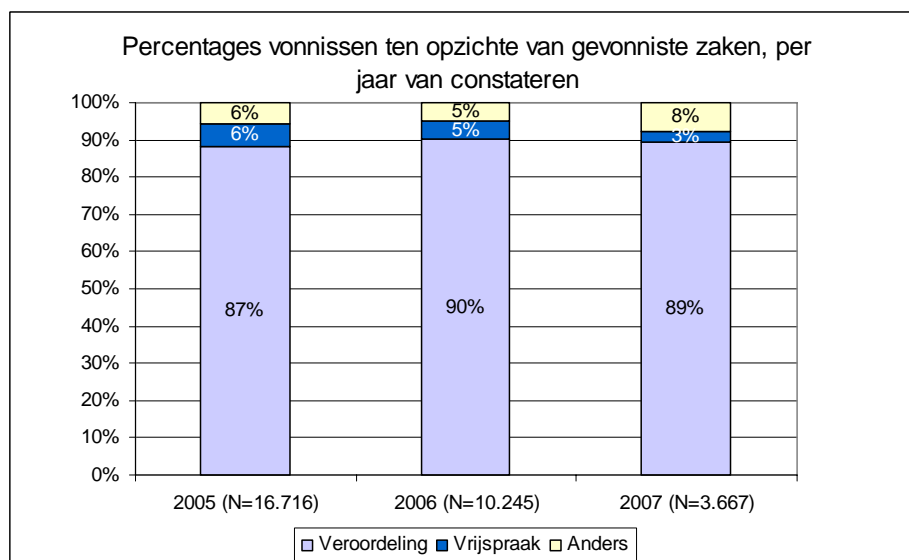
444 Het aantal PV's 447e Sr dat is afgeboekt of geseponeerd is procentueel gezien hoger dan bij vergelijkbare zaken. Bij vergelijkbare zaken wordt gemiddeld 14% (feitcodes vergelijkbare kenmerken) respectievelijk 15% (overige D feitcodes gedocumenteerd met mini-PV) van de zaken geseponeerd na overdracht aan een parket. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verschillen over de tijd en verschillen tussen arrondissementsparketten.



Figuur 4.15: Beslissingen van het OM (relatief) ten aanzien van overgedragen zaken per jaar (2005-2007)

Vonnissen

445 Van de ruim 35.500 PV's 447e Sr die leiden tot een dagvaarding, was op de peildatum voor ruim 30.500 zaken een vonnis bekend. Zie figuur 4.16 voor een overzicht per jaar. Het kleine percentage niet ontvankelijk verklaard is hierin niet opgenomen.



Figuur 4.16: Overzicht uitspraken (relatief) per jaar (2005-2007)

446 Het lijkt erop dat bijna 5.000 PV's 447e Sr op de peildatum wachten op dagvaarding. Hiervan zijn ruim 4.250 PV's 447e Sr geconstateerd in 2007.

447 Van de ruim 30.500 zaken die zijn gevonnist, is in ruim 88% veroordeling gevolgd. In ruim 5% van de zaken heeft vrijspraak plaatsgevonden. 179 zaken zijn niet ontvankelijk verklaard (0,6%). De overige 5,5% van de zaken (ruim 1.700 zaken) valt in de categorie 'anders'. Voor een deel zijn dit zaken die op zitting zijn gevoegd. Voor een ander deel zijn dit dagvaardingen die nietig zijn verklaard op zitting of waar de verdachte schuldig is verklaard zonder straf. Een uitsplitsing is in het kader van dit onderzoek niet te geven.

448 In de PV's 447e Sr die zijn gedagvaard en zijn afgerond zijn de verdachten in 76% van de gevallen bij verstek veroordeeld.

449 In totaal is in 587 gevallen hoger beroep ingesteld. Dit betreft 2% van het aantal uitspraken. In 548 gevallen volgde dit in geval van veroordeling, waarna de veroordeelde in hoger beroep is gegaan. In 10 gevallen is het OM in beroep gegaan, na vrijspraak. In de overige 29 gevallen volgde hoger beroep na een uitkomst in de categorie 'anders'. De uitkomsten van de zaken in hoger beroep is onbekend. De koppeling met het systeem waarin alle onherroepelijke vonnissen worden geregistreerd kan niet worden gemaakt, aangezien het vonnis in eerste aanleg wordt vernietigd wanneer in hoger beroep wordt gegaan.

Verschillen tussen arrondissementen

450 Er zijn grote verschillen tussen de arrondissementen met betrekking tot de mate waarin PV's 447e Sr zijn afgedaan 'zonder straf'. Dit percentage verschilt ook sterk per jaar voor de verschillende arrondissementsparketten. In figuur 4.17 wordt een overzicht gegeven van de som van de PV's 447e Sr waarop geen straf is gevolgd. Het percentage is weergegeven per arrondissementsparket, per jaar waarin het strafbare feit is geconstateerd.

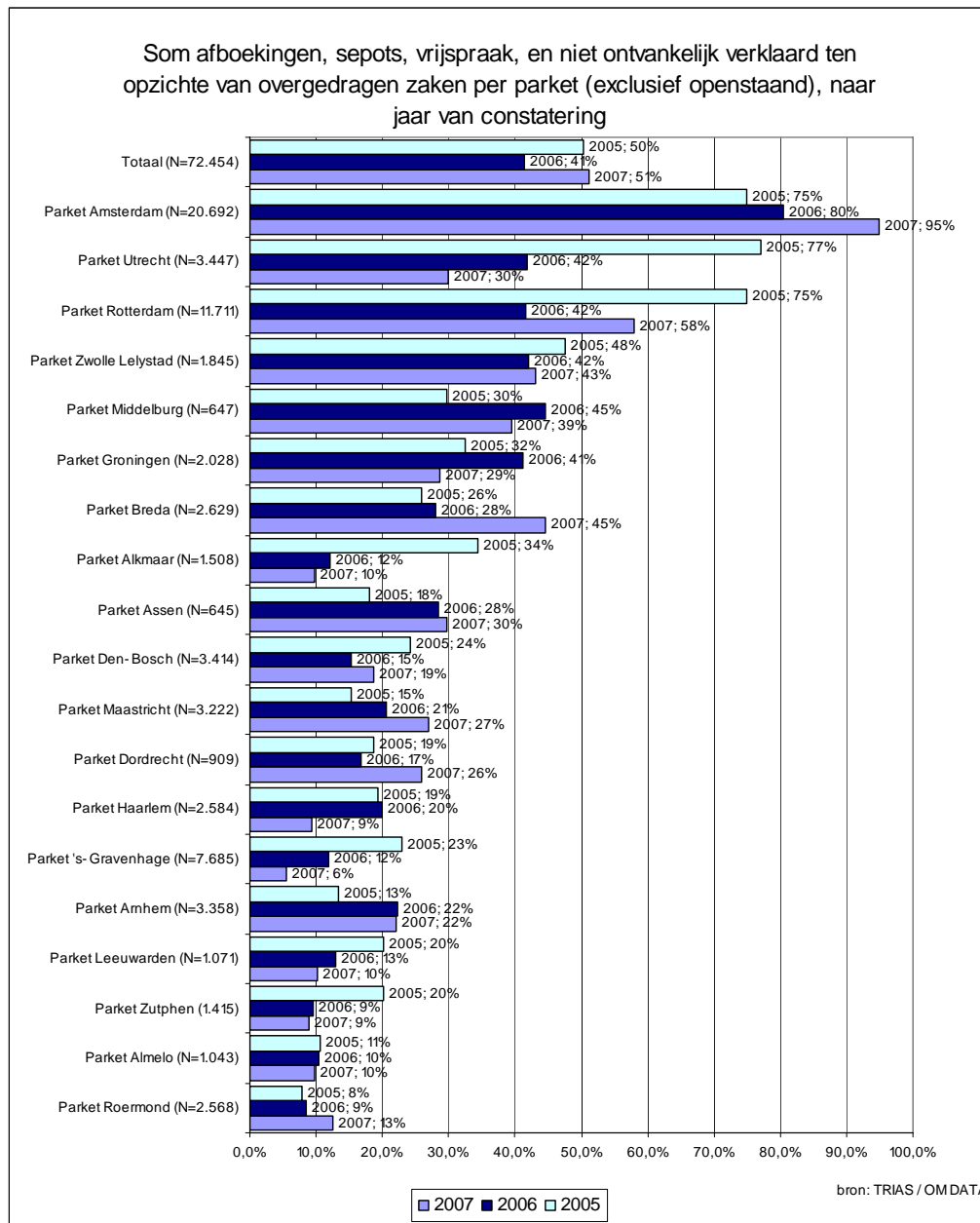
451 Het percentage zonder straf is als volgt berekend. Allereerst wordt de som genomen van het aantal afboekingen in het voorportaal, het aantal sepots, het aantal niet ontvankelijk verklaarde zaken en de zaken waar vrijspraak is gevolgd. Dit aantal is gedeeld op het aantal aan het parket overgedragen zaken waarvan de afdoening bekend was. Dat betekent dat de zaken die nog openstaan of waarvan de manier van afdoen onbekend is, buiten beschouwing zijn gelaten. Dat betekent ook dat het complementaire percentage de zaken betreft die na overdracht zijn betaald, afgedaan met een transactie of zaken waarin veroordeling heeft gevolgd.

452 Bij de interpretatie van de cijfers is het van belang te beseffen dat de zaken die nog openstaan of waarvan de manier van afdoen onbekend is, buiten beschouwing zijn gelaten. Van de PV's 447e Sr die in 2007 opgemaakt zijn, was op de peildatum van de dataverzameling (juli 2008) in 53% van de gevallen de manier van afdoen nog niet bekend. De verschillende manieren van afdoen kennen logischerwijs een verschillende doorlooptijd.

453 Wanneer een zaak wordt afgeboekt in het voorportaal, gebeurt dit vrij snel na overdracht aan een arrondissementsparket, terwijl het een paar maanden kan duren voordat een zaak is voorbereid, een zittingsdatum is gepland en een vonnis bekend is. Het lijkt daarmee logisch dat van de 53% van de in 2007 opgemaakte PV's 447e Sr die nog openstaan, een groter deel van de PV's 447e Sr tot veroordeling geleid heeft of zal leiden, dan van het deel dat in juli 2008 al is afgedaan. Daarmee is de genoemde 51% 'afgedaan zonder straf' van de in 2007 opgemaakte PV's 447e Sr een overschatting.

454 Er is geen eenduidige trend waar te nemen over de jaren. Bij een aantal arrondissementsparketten neemt het berekende percentage af (Utrecht, Alkmaar, 's Gravenhage, Leeuwarden en Zutphen). Bij een aantal arrondissementsparketten neemt het percentage 'zonder straf' juist toe (Amsterdam, Breda, Assen, Maastricht en Roermond). Ten slotte blijft het percentage 'zonder straf' bij een aantal arrondissementsparketten nagenoeg gelijk of vertoont een wisselvallig patroon over de jaren.

455 Bij dit onderzoek zijn vier arrondissementsparketten betrokken (Utrecht, Amsterdam, Rotterdam en Arnhem). Op basis van deze beperkte waarneming kunnen geen conclusies worden getrokken op landelijk niveau. In het volgende hoofdstuk worden vijf casussen besproken (KLPD, Utrecht, Amsterdam, Rotterdam en Arnhem), waarbij onder andere de verschillen in de percentages 'zonder straf' aandacht krijgen.



Figuur 4.17: percentages zaken (PV's 447e Sr) waarin geen straf heeft gevolgd per parket per jaar

5 Interactie handhavingsbeleid en uitvoering (vijf casussen)

501 In dit hoofdstuk wordt de toepassing van de WUID in de afgelopen jaren beschreven aan de hand van vijf casussen:

- (a) Casus Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) – diverse arrondissementen;
- (b) Casus arrondissement Amsterdam;
- (c) Casus arrondissement Rotterdam;
- (d) Casus arrondissement Arnhem;
- (e) Casus arrondissement Utrecht.

502 Dit hoofdstuk geeft aanvullende en verdiepende informatie voor beantwoording van onderzoeksvragen met betrekking tot de toepassing van de WUID (onderzoeksvraag 1) en de opgemaakte PV's en het procesverloop (onderzoeksvraag 2). Hierbij komt de interactie tussen het handhavingsbeleid (van arrondissementsparketten en politiekorpsen) en de toepassing van de WUID op straat, nadrukkelijk aan de orde.

Casus I: KLPD

503 Voor het opstellen van deze casus is gebruik gemaakt van informatie verkregen uit interviews met medewerkers van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) met een diversiteit aan functies: (operationeel leidinggevend bij verkeerspolitie, waterpolitie en spoorwegpolitie, uitvoerende medewerkers bij de spoorwegpolitie Amsterdam en Roosendaal, een praktijkcoach en een betrokkene in de operationele organisatie). Er is ook gesproken met een Boa bij de NS en met een medewerker van het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM). Daarnaast is gebruik gemaakt van het beschikbare cijfermateriaal en de documentatie.

19 verschillende arrondissementsparketten

504 Het KLPD is een landelijk opererend korps en verricht zelfstandige, ondersteunende en coördinerende diensten van en voor de Nederlandse politie. Het KLPD heeft dertien uitvoerende diensten. In drie van deze diensten zijn voornamelijk uitvoerende medewerkers 'op straat' werkzaam, die in hun dagelijkse werk te maken hebben met de toepassing van de WUID: de spoorpolitie, de verkeerspolitie en de waterpolitie.

505 Het KLPD heeft een procedure waarin alle PV's centraal worden gecontroleerd voordat ze worden doorgestuurd naar de arrondissementsparketten.

506 Omdat het KLPD landelijk opereert, heeft het korps hierbij te maken met alle 19 arrondissementsparketten. Daarnaast heeft het korps te maken met andere diensten zoals het BVOM en het Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM).

507 Aan de implementatie van de WUID is volgens respondenten binnen de diensten van het KLPD in de interviews en de schriftelijke enquête via mailings en briefings aandacht besteed. Daarin lijkt het KLPD niet af te wijken van andere korpsen.

508 Een klein jaar na de invoering van de WUID kreeg het KLPD onaangekondigd dozen vol PV's van overtredingen teruggestuurd door de arrondissementsparketten. De teruggestuurde PV's voldeden niet aan de eisen die de arrondissementsparketten stelden. Volgens een medewerker die inzicht heeft in de centrale verwerking bestond de reden voor het terugsturen in de meeste gevallen uit een onvoldoende beschrijving van de wijze waarop de identiteit was vastgesteld of uit een wijze van identiteitsvaststelling die niet voldeed. Het KLPD was niet op de hoogte van de aanscherping van de eisen aan de wijze van identiteitsvaststelling en de registratie daarvan.

509 De centrale verwerking van het KLPD is na dit signaal vanuit de arrondissementsparketten zelf PV's op een andere manier gaan beoordelen. Als het PV volgens het KLPD niet voldeed aan de gestelde eisen, werd het PV niet doorgestuurd. Een behoorlijk deel van de PV's werd op deze manier met een politiesept afgedaan (naar schatting van twee respondenten 30% - 40%). In de eerste helft van 2006 zijn er door het KLPD op deze manier ruim 1.000 PV's 447e Sr geseponeerd, die zich al in de registratie van het CJIB bevonden. Deze septs vallen onder de septs bij het CJIB, zoals beschreven in hoofdstuk 4.

510 Er is naar aanleiding van de teruggestuurde PV's door het KLPD een belronde gemaakt langs alle arrondissementsparketten met de vraag welke eisen gesteld werden aan de identiteitsvaststelling. Het bleek dat de eisen behoorlijk verschilden. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het feit dat de meeste regiokorpsen PV's leveren aan één of twee arrondissementsparketten, waarmee zij afspraken maken. Uit de interviews met medewerkers van vier van de grotere arrondissementsparketten blijkt dat hierover niet expliciet overleg is geweest tussen de arrondissementsparketten.

511 Op basis van de rondgang langs de arrondissementsparketten is een brief opgesteld aan alle medewerkers van het KLPD en andere organisaties waarvoor het KLPD PV's aanlevert (NS reizigers, ProRail, Connexion, Boa's van Rijkswaterstaat en de Inspectie Verkeer en Waterstaat) die is te beschouwen als een samenvatting van de wensen van alle arrondissementsparketten wat betreft de beschrijving van identiteitsvaststelling op PV's. De brief is verstuurd op 21 april 2006.

512 Vanuit de arrondissementsparketten kwam een positieve respons in de maanden na het versturen van de brief. De kwaliteit van de registratie van de wijze van identiteitsvaststelling zou vaker deugen.

513 In de zomer van 2007 werd gevraagd om een update van de brief, waaraan in samenwerking met het BVOM is gewerkt. Na een jaar van interne afstemming is de tweede brief verstuurd op 26 september 2008, met een aantal kleine wijzigingen ten opzichte van de eerste brief.

Beschrijving toepassing per dienst van het KLPD

514 Bij het KLPD worden problemen ervaren bij de handhaving van de WUID, omdat het niet altijd mogelijk of wenselijk wordt geacht om aan te houden als de identiteit op straat niet kan worden vastgesteld. Bij deze ervaren problemen zijn enige bijzonderheden te noemen die voortkomen uit het specialistische karakter van het KLPD. Deze worden hieronder per dienst beschreven.

Verkeerspolitie

515 De verkeerspolitie van het KLPD is voornamelijk actief op het rijkswegennet. Vóór de WUID was er al een bevoegdheid om het rijbewijs te vorderen van een bestuurder van een motorvoertuig op grond van de Wegenverkeerswet 1994. De uitbreiding van de identificatieplicht heeft daarom volgens medewerkers van de verkeerspolitie nauwelijks extra mogelijkheden met zich meegebracht. De WUID brengt alleen extra bevoegdheden met zich ten aanzien van medepassagiers, bijvoorbeeld als zijn hun autogordel niet dragen, als er een sterke henneplicht in de auto hangt of als de bestuurder van een auto 's nachts rondrijdt op een industrieterrein.

516 In de interpretatie van de respondenten bij de verkeerspolitie brengt de WUID wel verplichtingen met zich mee. Bij ieder PV dat de verkeerspolitie opmaakt, wordt nu (veel) strenger (intern) gecontroleerd of de identiteit van de verdachte voldoende is geregistreerd. De verbalisant op straat voelt daarom de verplichting om iemand aan te houden als de verdachte geen identiteitsbewijs bij zich heeft, en als niet via de meldkamer kan worden vastgesteld wie de persoon in kwestie is. Voor aanhouden lijkt in de praktijk echter niet veel draagvlak te zijn, indien er sprake is van een lichte overtreding. Men vindt het een grote stap en het kost veel tijd, aangezien een politiebureau niet altijd in de buurt is. Specifiek voor de unit motorondersteuning is het aanhouden lastig, aangezien er apart een surveillanceauto moet worden opgeroepen om de verdachte over te brengen naar een bureau. Respondenten geven aan in de praktijk ook wel een check op het GBA, bankpassen, bibliotheekkaarten en de 'spreekwoordelijke blauwe ogen' te gebruiken om identiteitsvaststelling op het PV te verantwoorden, om aanhouding te voorkomen.

517 Er worden relatief weinig PV's 447e Sr opgemaakt door de verkeerspolitie. Tot en met april 2007 zijn er 723 PV's 447e Sr opgemaakt (5% van het totaal van het KLPD). Dit heeft deels te maken met de samenloop met de overtreding van het niet kunnen tonen van een geldig rijbewijs, wanneer het om bestuurders gaat. Zoals is gesteld in de aanwijzing van het College van PG's, wordt dan een PV opgemaakt voor het niet kunnen tonen van het rijbewijs. Uit de cijfers blijkt dat er toch 85 keer een PV is opgemaakt voor beide overtredingen.

Spoorwegpolitie

518 De spoorwegpolitie is actief op en rondom in het bijzonder de grotere stations. Tevens is de spoorwegpolitie beschikbaar wanneer er problemen zijn met passagiers in de treinen. Af en toe worden er in samenwerking met het NS-personeel controles gehouden in de trein, bijvoorbeeld op het nachtnet.

519 Wat betreft de toepassing van de WUID bij het surveilleren op de grotere stations is de toepassing vergelijkbaar met die in de overige onderzochte politiekorpsen. Wat betreft de ondersteuning van de opsporingsambtenaren in de treinen (de controleurs van de NS, die vaak tevens buitengewoon opsporingsambtenaar zijn) kent de toepassing bijzonderheden. Wanneer de buitengewone opsporingsambtenaar in de trein een overtreding constateert (bijvoorbeeld het niet kunnen tonen van een geldig vervoersbewijs en het vervolgens niet willen of kunnen betalen van de verhoogde reissom) en de persoon heeft ook geen identiteitsbewijs bij zich, dan zou de opsporingsambtenaar de spoorwegpolitie moeten bellen wanneer hij de identiteit van de verdachte ten behoeve van het PV voor de overtreding goed wil vaststellen en/of de WUID wil handhaven. In de praktijk gebeurt dit volgens de respondenten alleen als de trein zeer nabij één van de grotere stations rijdt, waar spoorwegpolitie beschikbaar is. In andere gevallen acht men de kans dat een trein vertraging oploopt te groot. Dan tracht men de identiteit op een andere manier vast te stellen of schrijft men de naam op zoals opgegeven door de verdachte.

520 Bij de spoorwegpolitie zijn redelijk veel PV's 447e Sr opgemaakt. Bijna 90% van alle PV's 447e Sr die zijn ingediend door het KLPD, zijn ingediend door de spoorwegpolitie. Ruim 40% van het aantal PV's dat is ingediend door de spoorwegpolitie, is opgemaakt door Boa's van de NS (4.178 PV's tot en met 2007). Opvallend is dat het overgrote deel (85%) van de PV's 447e Sr door de Boa's van de NS is opgemaakt in 2005 en slechts 15% in 2006 of 2007: een sterkere daling ten opzichte van andere opsporingsinstanties. Een verklaring voor het hoge aantal PV's 447e Sr uitgeschreven door de Boa's van de NS in 2005 en de sterke daling in het aantal PV's 447e Sr is in dit onderzoek niet gevonden.

Waterpolitie

521 De waterpolitie is verantwoordelijk voor opsporing, toezicht en handhaving op de hoofdtransportassen, hoofdvaarwegen en grote wateroppervlakten in Nederland. Een operationeel leidinggevende bij de waterpolitie geeft aan dat het bij de beroepsvaart bijna nooit nodig is zich te beroepen op de WUID, omdat erg veel certificaten en dergelijke aanwezig behoren te zijn, en zijn. Deze respondent stelt dat de WUID voornamelijk wordt toegepast bij de recreatievaart, in het vaarseizoen. Personen worden dan gecontroleerd naar aanleiding van hun vaargedrag. Veel van de personen hebben geen identiteitsbewijs bij zich. De waterpolitie kan vaak ook geen gebruik maken van certificaten, omdat het merendeel van de recreatievaart ongedocumenteerd het water op mag. Voor het vaststellen van de identiteit van de verdachte wordt vaak afgegaan op alternatieve documenten en hulpmiddelen, omdat 'het vaak wel een uur varen is naar het dichtstbijzijnde politiebureau'. Door een andere respondent wordt het voorbeeld gegeven van een zwemmer in een vaargeul die wordt staande gehouden. 'Wanneer de opsporingsambtenaar een PV wil uitschrijven voor deze overtreding en niet wil aanhouden, is hij aangewezen op de opgave van de persoon zelf in combinatie met wat er via de meldkamer achterhaald kan worden'. Iemand die zwemmend wordt aangetroffen draagt immers met grote waarschijnlijkheid geen identiteitsbewijs bij zich.

522 Er zijn door de waterpolitie weinig PV's 447e Sr opgemaakt: tot en met 2007 in totaal 175 PV's 447e Sr, waarvan 105 in 2005.

Reactie op brieven

523 De geïnterviewden binnen de diensten van het KLPD reageren wisselend op de aanvullende brief van het College van PG's³⁴ en de brieven van de centrale verwerking van het KLPD. De meerderheid is blij met de duidelijkheid en ziet de brieven als uitbreiding van wat wordt geaccepteerd ter identiteitsvaststelling. De problemen die de executieve medewerkers ervaren met het 'moeten aanhouden' worden in hun ogen verminderd, omdat men vaker de identiteit voldoende op straat kan vaststellen. De minderheid is negatiever omdat deze respondenten vinden dat de WUID gehandhaafd moet worden omdat met de versoepeling de bedoelde werking van de wet wordt gefrustreerd.

³⁴ Brief van de voorzitter van het College van Procureurs-generaal aan de hoofden van de parketten d.d. 14 april 2005 met als kenmerk PaG/BJZ/875 I.

Extra mogelijkheden versus extra verplichtingen

524 Veel van de geïnterviewden bij het KLPD geven aan dat het toepassen van de WUID meer tijd kost dan dat het oplevert. Dit komt door de aangescherpte eisen aan de wijze van identiteitsvaststelling en de registratie daarvan bij PV's van overtredingen en gedragingen. Dit is terug te zien in de schriftelijke enquête. 40% van de respondenten van de KLPD is het eens met de stelling 'de toepassing van de WUID kost mij meer tijd dan dat het me oplevert'. Dit heeft betrekking op de situatie waarin het identiteitsbewijs niet kan worden getoond.

Casus 2: arrondissement Amsterdam

525 Voor het opstellen van deze casus is gebruik gemaakt van informatie verkregen uit interviews met het Bureau kwaliteit van het korps Amsterdam-Amstelland, dat betrokken is bij overleg tussen politie, OM en ZM, een operationeel leidinggevende en vier executieve medewerkers van één van de districten van politiekorps Amsterdam-Amstelland en een operationeel leidinggevende van het korps Gooi en Vechtstreek. Daarnaast is gesproken met vier medewerkers van GVB en drie medewerkers van de dienst Stadstoezicht van de gemeente Amsterdam. Bij het OM in Amsterdam is gesproken met een voormalig teamleider standaardzaken, een Officier van Justitie en een adjunct parketsecretaris die feitgecodeerde zaken heeft beoordeeld. Daarnaast is gebruik gemaakt van het beschikbare cijfermateriaal en de documentatie.

526 De aandacht die is besteed aan de inwerkingtreding van de WUID is bij het korps Amsterdam-Amstelland niet wezenlijk anders dan bij andere korpsen.

527 De executieve politiemedewerkers geven in de interviews aan dat er in het begin veel gebruik werd gemaakt van de vorderingsbevoegdheid en het toepassen van dwangmiddelen. Ook werden veel PV's opgemaakt voor het niet kunnen voldoen aan de vorderingsbevoegdheid. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat hij vaak een PV opmaakte voor een overtreding én voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs, zonder dat iemand werd aangehouden. Medewerkers van GVB vertellen dat er wel eens politieagenten waren die megingen met controle op zwartrijden om een PV 447e Sr op te maken als iemand geen identiteitsbewijs kon tonen op vordering van de controleur. Daarbij noemen de geïnterviewde executieve medewerkers dat het voor hen en voor hun collega's op straat nog niet goed duidelijk was welke eisen er werden gesteld aan een PV 447e Sr. Bij het OM Amsterdam leidde dit tot een grote zaakstroom van lage kwaliteit.

528 Een vaak aangehaald voorbeeld waarover ook Kamervragen zijn gesteld, is het bericht dat een vrouw met een baby is aangehouden omdat zij geen autogordel droeg en haar rijbewijs niet bij zich had om zich te identificeren³⁵. In de beschreven situatie is geen sprake geweest van onwettige toepassing van bevoegdheden. Toch halen respondenten deze casus zelf ook aan als voorbeeld, door aan te geven dat ze een vrouw met een kind niet snel zouden aanhouden op basis van de WUID.

Aanscherping kwaliteitscriteria

529 Bij het arrondissementsparket Amsterdam was de instroom aan standaardzaken zo groot, dat er onvoldoende zittingscapaciteit was om alle zaken te behandelen. Er is medio 2006 een project gestart om een betere ketenafstemming te krijgen tussen politie en OM (het project 'overflow'). De beoordelingscriteria voor de PV's van feitgecodeerde overtredingen en gedragingen zijn aangescherpt. Het belangrijkste criterium betreft de bewijslast. Daarbij is relevant dat de feiten en omstandigheden voldoende duidelijk zijn omschreven en dat de aanleiding voldoet aan de criteria zoals gesteld in wetgeving en aanwijzingen. Ten tweede is de registratie van de wijze van identiteitsvaststelling van belang. Het gaat erom dat de wijze waarop de identiteit is vastgesteld goed is omschreven en dat uit de omschrijving blijkt dat de identiteit deugdelijk is vastgesteld.

530 Belangrijk is om te vermelden dat er volgens de voormalig teamleider vóór de WUID ook al werd gelet op de kwaliteit van de identiteitsvaststelling op PV's. Het verschil is dat de zaken toen wel werden gedagvaard. Respondenten van het arrondissementsparket Amsterdam geven aan dat wanneer de verdachte op zitting het verweer voerde niet de verdachte te zijn aan wie het PV is uitgeschreven, de kans groot was dat de verdachte werd vrijgesproken. Op zitting hielden steeds meer zaken op deze manier geen stand. Dit heeft de aanscherping van de criteria gevoed. Volgens een medewerker van het kwaliteitsbureau is een andere ontwikkeling die de aanscherping van de criteria heeft gevoed, dat kantonrechters steeds kritischer naar de waarneming van de verbalisant zijn gaan kijken bij het vaststellen van de bewijslast.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Vragen van het lid Vos (GroenLinks) aan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het aanhouden van een vrouw met baby zonder identiteitsbewijs. Ingezonden 19 januari 2005), nummer 986.

531 Een voorbeeld is dat een verbalisant het merk van de mobiele telefoon moet vermelden bij het opmaken van een PV voor mobiel bellen tijdens het besturen van een auto en zeer gedetailleerd moet omschrijven wat hij heeft gezien wanneer hij een wildplasser wil vervolgen³⁶.

532 In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat er bij het OM in Amsterdam veel PV's 447e Sr zijn afgedaan "zonder straf". Dit is te verklaren door de beschreven ontwikkelingen.

533 Ten eerste waren de werkvoorraden hoog door een tekort aan zittingscapaciteit. Een deel van deze zaken is geseponeerd of afgeboekt in het voorportaal, omdat de zaken als verouderd werden beschouwd.

534 De tweede reden heeft te maken met de aanscherping van de criteria. Volgens de voormalig teamleider standaardzaken bleek dat de kantonrechters in Amsterdam de WUID verdachten vaker vrijspraken van het overtreden van artikel 447e Sr dan was verwacht. In 2005 heeft bijna 20% van het aantal gedagvaarde WUID zaken waar de uitkomst veroordeling of vrijspraak was, tot vrijspraak geleid. Het OM heeft daarom een groot aantal WUID zaken een tijdje aangehouden om de afloop van een andere WUID zaken af te wachten. Op basis daarvan zijn eind 2006 / begin 2007 nieuwe criteria gedefinieerd. PV's 447e Sr waarvoor de dagvaarding was gepland, zijn opnieuw beoordeeld volgens de nieuwe, aangescherpte criteria. Daarvan zijn ongeveer 5.000 zaken geseponeerd. De zaken die al wel waren ingeschreven bij het arrondissementsparket, maar die nog niet waren afgedaan, zijn ook opnieuw beoordeeld volgens de nieuwe criteria. Ook hiervan zijn veel zaken geseponeerd. De nieuwe instroom van zaken die vanuit het CJB werden overgedragen aan het arrondissementsparket omdat het transactievoorstel niet werd betaald, is strenger beoordeeld.

535 Volgens de respondenten bij het korps Amsterdam-Amstelland zijn de criteria voor PV's 447e Sr zo streng, dat er nog maar in weinig zaken wordt gedagvaard. Ten eerste geven zij aan dat het door de kantonrechters niet opportuun wordt bevonden om een PV 447e Sr op te maken voor overtreding van artikel 447e Sr als er ook een PV is uitgeschreven voor een ander strafbaar feit in dezelfde situatie (de 'dubbele boetes'). In de beoordeling van de zaken is het volgens het kwaliteitsbureau soms lastig om vast te stellen of er sprake is van een dergelijke dubbele boete, omdat het kan zijn dat er in het PV wel een verwijzing is naar een ander strafbaar feit, maar dat onduidelijk blijft of er wel een politietransactie voor dat feit is uitgestuurd.

³⁶ In de praktijk kan dit tot problemen leiden. De bestuurder bellend met de mobiele telefoon bijvoorbeeld kan zijn telefoon snel hebben opgeborgen voordat hij wordt staande gehouden. De verbalisant moet dan overgaan tot relatief zware dwangmiddelen (fouilleren, doorzoeken van auto) om het merk van de telefoon te achterhalen, omdat hij op het PV niet kan volstaan met zijn waarneming dat de bestuurder zat te bellen. Het alternatief is het te laten bij een waarschuwing.

536 Daarnaast zijn er voorwaarden die te maken hebben met de bewijslast of de identiteitsvaststelling, zoals:

- (a) Wanneer een PV 447e Sr wordt opgemaakt naar aanleiding van een andere overtreding, moet een kopie van het PV van de andere overtreding worden bijgevoegd;
- (b) Wanneer een PV 447e Sr wordt opgemaakt zonder combinatie met een ander strafbaar feit, dan moet een PV van bevindingen worden opgemaakt dat als bijlage bij het PV 447e Sr moet worden gevoegd;
- (c) In het PV moet altijd zijn terug te vinden of bevoegdheden wel of niet zijn toegepast, inclusief het tijdstip van aanhouding, voorgeleiding en heenzending.

537 Deze voorwaarden zijn in een e-mail binnen het korps Amsterdam-Amstelland gecommuniceerd. Daarin wordt aangegeven dat de voorwaarden voortkomen uit overleg tussen de politie en het OM.

538 Het kwaliteitsbureau van het korps Amsterdam-Amstelland speelt een belangrijke rol in de afstemming tussen het OM en de politie.

Het kwaliteitsbureau communiceert afspraken aan het netwerk van kwaliteitscontroleurs binnen de wijkbureaus en naar het centrale team van kwaliteitscontroleurs, dat een tweede controle op de PV's uitoefent. Alle zaken die door het OM worden afgekeurd, worden teruggenomen en geanalyseerd. De resultaten van de analyse worden gebruikt om de praktijk bij te sturen. De criteria zijn ook vanuit het arrondissementsparket Amsterdam gecommuniceerd naar de andere aanleverende korpsen. De verbalisanten worden ondersteund door digitale standaardteksten die zij kunnen gebruiken om hun PV zodanig op te maken, dat het PV voldoet aan alle criteria.

Reactie op aangescherpte criteria

539 De geïnterviewde executieve medewerkers van het korps Amsterdam-Amstelland reageren verbolgen op de scherpe voorwaarden die aan de PV's 447e Sr worden gesteld. Zij zeggen dat het voor hen zoveel tijd kost om een PV 447e Sr te schrijven, dat ze het nauwelijks meer doen. Het beeld leeft dat 'justitie' alle PV's 447e Sr seponeert. Men voelt zich op deze manier door justitie niet bijgestaan in de handhaving van de WUID. Verbalisanten kunnen zich niet vinden in het beleid dat men de vorderingsbevoegdheid en de eventuele aanvullende dwangmiddelen wel moeten gebruiken, maar geen boete mogen schrijven. Zij zien het schrijven van de boete als het middel om te handhaven en ook als een soort verantwoording of beloning van het toepassen van de bevoegdheden. Het is op basis van dit onderzoek niet uit te sluiten dat de individuele prestatieafspraken hierin ook een rol spelen. Wanneer verbalisanten wel aanhouden om de identiteit vast te stellen, is de regel dat in het bedrijfsprocessensysteem Xpol een PV van bevindingen moet worden opgemaakt met een uitgebreide beschrijving.

De geïnterviewde verbalisanten zien dit als extra werk waar weinig tegenover staat. Dit beeld wordt bevestigd vanuit het kwaliteitsbureau.

540 Het gevolg van het beleid van het arrondissementsparket Amsterdam is volgens de respondenten van het korps Amsterdam-Amstelland dat de toegevoegde waarde van de wet wordt ondergraven. De executieve medewerkers lijken de vorderingsbevoegdheid en de bevoegdheid om aanvullende dwangmiddelen ter identificatie in mindere mate toe te passen, omdat vervolging voor de WUID geen resultaat oplevert. Tevens geven de respondenten aan dat met het verlies van de 'stok achter de deur', burgers minder geneigd zijn om hun identiteitsbewijs bij zich te dragen.

541 Ook de geïnterviewden bij GVB noemen dat de WUID is verworden tot een 'papieren tijger'. Bij de dienst Stadstoezicht Amsterdam bestaat er bij de medewerkers die gebruik maken van de WUID ook weinig begrip voor het veelvuldig afboeken of seponeren.

542 In de cijfers is terug te zien dat er bij het korps Amsterdam-Amstelland veel minder PV's 447e Sr worden opgemaakt. In 2008 (tot en met oktober) zijn er een kleine 1.400 PV's 447e Sr opgemaakt, ten opzichte van ruim 5.500 in 2007, ruim 9.000 in 2006, en bijna 13.500 in 2005.

543 Duidelijk is dat de wijze waarop de magistratuur is omgegaan met de gedagvaarde PV's 447e Sr een grote invloed heeft gehad op de uitvoering van de WUID in het korps Amsterdam-Amstelland.

Casus 3: arrondissement Rotterdam

544 Voor het opstellen van deze casus is gebruik gemaakt van informatie verkregen uit interviews met vijf executieve medewerkers van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond, een operationeel leidinggevenden bij korps Rotterdam-Rijnmond, drie Boa's bij de dienst Stadstoezicht van de gemeente Rotterdam, vijf Boa's van vervoersbedrijf RET (Rotterdamse Elektrische Tram), een procesmanager van het OM Rotterdam, een Officier van Justitie van het OM Rotterdam en een kantonrechter werkzaam in Rotterdam. Daarnaast is gebruik gemaakt van het beschikbare cijfermateriaal en de documentatie.

Context waarin de WUID is ingevoerd

545 In Rotterdam is de WUID ingevoerd in een context waarin met de zogenaamde 'Rotterdamse aanpak' veel aandacht was voor ordehandhaving in de openbare ruimte. Er was veel blauw op straat om overlast aan te pakken. Tussen politie en justitie waren afspraken gemaakt over vervolging in kwalitatieve en kwantitatieve zin, die zijn vastgelegd in prestatiecontracten. Het aantal PV's 447e Sr dat door medewerkers van het korps Rotterdam-Rijnmond is opgemaakt, is in deze context relatief niet hoog.

Maatregelen om de kwaliteit van PV's te verhogen

546 Het gevolg van de ordehandhaving in de openbare ruimte was dat er bij het OM een enorme verhoging van 60 à 65% van de instroom van PV's van overtredingen en gedragingen waarneembaar was. De kwaliteit van de PV's was laag. Er zijn verschillende maatregelen genomen om de kwaliteit van de PV's te verhogen.

547 Ten eerste is het OM de standaardzaken die door de politie werden aangeleverd gaan 'filteren'. Dit betekent dat alle standaardzaken werden beoordeeld op een aantal kwaliteitscriteria. Zo werd voorkomen dat de zaken waarvan op voorhand duidelijk was dat ze op zitting niet tot veroordeling zouden leiden, kostbare verwerking- en zittingstijd zouden kosten. Alle gefilterde zaken werden teruggestuurd aan het politiekorps met op de PV's aangetekend wat er aan ontbrak, om feedback te geven aan de verbalisanten over de kwaliteit van de PV's. De PV's konden niet worden aangevuld.

548 Ten tweede is er bij het regiokorps Rotterdam een centrale verwerkingseenheid ingesteld die alle feitgecodeerde zaken invoert en controleert.

549 In de begindagen van de centrale verwerkingseenheid werd van de feitgecodeerde overtredingen 70% afgekeurd. Dit is gereduceerd tot ongeveer 30% medio 2008. Er worden dan ook veel minder zaken teruggestuurd vanuit het arrondissementsparket. Vanuit de centrale verwerkingseenheid worden afgekeurde PV's ook teruggestuurd naar de verbalisant met op het PV aangetekend wat de opmerkingen zijn. Binnen 25 dagen moet de verbalisant het PV dan opnieuw insturen. Momenteel wordt ongeveer 90% van de PV's met verbeteringen weer ingestuurd binnen de tijdslimiet die is gesteld. Als het PV niet voldoet en niet tijdig opnieuw wordt ingestuurd door de verbalisant, en de NAW gegevens zijn wel compleet, dan wordt de zaak vaak toch doorgezet naar het CJIB, vanuit de gedachte dat de kans aanwezig is dat de boete toch betaald wordt. Dit verklaart mogelijk waarom het OM toch nog zaken moet afkeuren.

550 Ten derde is er bij het politiekorps een expertdatabase opgesteld waarin de politieambtenaren per overtreding kunnen opzoeken welke richtlijnen door de politie en het OM aan het PV worden gesteld. Ook zijn er andere formulieren voor mini-PV's ingevoerd, waarop meer ruimte is in de open tekstvelden om op een juiste manier de feiten en omstandigheden weer te geven en opmerkingen te maken.

551 Er is aandacht voor het geven van voorlichting en het creëren van begrip. Zo is er bijvoorbeeld een handboek 'kwaliteit' opgesteld, waarmee aan veel medewerkers op straat voorlichting is gegeven binnen het politiekorps. Onder andere werd dan een top 10 van fouten in PV's besproken, waarbij ook werd uitgelegd waarom deze punten belangrijk zijn en waarom het OM daar kritisch op is.

Eén van de belangrijkste boodschappen is: 'schrijf op wat je ziet, niet wat je denkt dat je ziet'. Om wederzijds begrip tussen politie en justitie te vergroten worden agenten op zitting uitgenodigd en worden rechters uitgenodigd om mee te lopen met agenten in een district.

552 Door deze en andere maatregelen is er een beter bewustzijn ontstaan voor het belang van kwaliteit van processen verbaal binnen de politie. De kwaliteit is enorm verbeterd. Het OM filtert nog steeds uit het voorportaal, maar er wordt veel minder afgekeurd.

Opstartproblemen WUID

553 Begin januari 2005 is er door het OM een brief geschreven aan het politiekorps met de vraag hoe het korps met de handhaving van de WUID om wil gaan, zodanig dat het effect van de handhaving maximaal zou zijn. Hierop is niet direct gereageerd. Tussen de kantonrechters onderling is overleg geweest bij invoering van de WUID. Hier is het OM niet bij betrokken geweest. Richting de executieve medewerkers is er op tijd aandacht geweest voor de implementatie middels briefings en informatie op intranet, en iets later middels een boekje 'WUID op straat' en een geplastificeerd kaartje. Er was echter nog weinig aandacht voor de registratie van feiten en omstandigheden en registratie van de wijze van identiteitsvaststelling.

554 Uit de interviews met de opsporingsambtenaren op straat blijkt dat er in de beginfase wel enige onduidelijkheid bestond over wanneer nu wel of niet gevorderd mocht worden en wel of niet een PV mocht worden uitgeschreven voor de WUID. De executieve medewerkers geven aan dat een aantal collega's de vorderingsbevoegdheid te ruim namen. De willekeur moest worden ingeperkt. Iedereen heeft zich volgens de opsporingsambtenaren snel aangepast toen er werd bijgestuurd.

555 In het begin werden er ook PV's 447e Sr geschreven wanneer dit niet opportuun was volgens de aanwijzing van het College van PG's. Als iemand alsnog een identiteitsbewijs langs kwam brengen op het bureau na aanhouding werd in het begin wel een boete gegeven. Daarnaast werden er 'dubbele boetes' geschreven in verkeerssituaties: voor het niet kunnen tonen van het rijbewijs én voor het niet kunnen tonen van het identiteitsbewijs. Ook was het in het begin niet duidelijk dat bij ambtshalve bekende personen geen identiteitsbewijs gevorderd mocht worden. In het begin zijn naar zeggen van de opsporingsambtenaren vrij veel zwervers en verslaafden beboet, terwijl het vorderen hier niet de bedoeling was omdat het bekenden van de politie waren. Via e-mails en intern overleg is deze ongewenste toepassing van de WUID bijgestuurd. Twee operationeel leidinggevenden geven aan dat het nog steeds voorkomt dat er een PV 447e Sr wordt uitgeschreven als iemand opzettelijk zijn identiteitsbewijs niet getoond heeft, en het identiteitsbewijs na aanhouding wel bij zich blijkt te hebben. Dit wordt gezien als opstandig gedrag, dat men wil bestraffen.

556 Vanaf maart 2005 stroomden de WUID-zaken binnen bij het OM Rotterdam. De kwaliteit bleek erg slecht te zijn. De omschrijving van de aanleiding tot vorderen ontbrak erg vaak. Ongeveer 80% van de WUID-zaken werden teruggestuurd naar de aanleverende instantie. Bij het korps Rotterdam-Rijnmond was er in eerste instantie weinig begrip voor het niet doorzetten van deze zaken. Er is toen overleg geweest tussen politie en justitie over de WUID. De werkinstructie van de politie is aangevuld met behulp van de aanwijzing van het College van PG's.

557 De opsporingsambtenaren ervoeren daarnaast al snel het probleem dat het handhaven van de WUID teveel tijd kostte. Het bleek niet werkbaar te zijn om een betrokkene altijd aan te houden, wanneer zijn identiteit op straat niet voldoende was vast te stellen. De aanvullende brief op de aanwijzing van het College van PG's, waarin de ruimte wordt geboden om met behulp van andere documenten en hulpmiddelen de identiteit op straat vast te stellen, is in samenspraak met het OM vertaald naar de werkinstructie voor de opsporingsambtenaren.

558 De instructie heeft, in combinatie met de genoemde kwaliteitsmaatregelen, effect gehad. Na ongeveer een half jaar trad een sterke verbetering op in de kwaliteit van de omschrijving van de aanleiding tot vorderen.

Casus 4: arrondissement Arnhem

559 De omschrijving van deze casus is gebaseerd op gesprekken met het hoofd afdeling standaardzaken en een Officier van Justitie van het arrondissementsparket Arnhem. Daarnaast is gesproken met twee operationeel leidinggevenden en drie executieve medewerkers in de straatdienst. De beschikbare documentatie en het cijfermateriaal is ook gebruikt.

Implementatie

560 Binnen het arrondissementsparket is niet in het bijzonder aandacht besteed aan de implementatie van de WUID. In het algemeen krijgt men een attendering wanneer er aanwijzing van het College van PG's is van nieuwe Wet- of regelgeving.

Alleen bij ingrijpende aanwijzingen wordt deze uitgelicht en wordt er specifiek aandacht aan besteed. Bij de WUID is dit niet gebeurd. Er heeft vooraf ook geen afstemming plaatsgevonden tussen kantonrechters en OM en tussen OM en de politiekorpsen.

561 Uit de interviews met executieve medewerkers blijkt ook dat er niet bijzonder veel aandacht is besteed aan de implementatie van de WUID. In het begin was men daarom wel zoekende naar wat een goede toepassing was. Volgens drie medewerkers is er bijgestuurd door het management, omdat de vorderingsbevoegdheid het opmaken van PV's 447e Sr in het begin te breed zou zijn toegepast. De bijsturing viel samen met de commotie die ontstond in de media. Uit de interviews blijkt dat niet alle punten uit de aanwijzing worden opgevolgd.

De geïnterviewden laten een PV 447e Sr soms staan als na aanhouding een identiteitsbewijs is nagebracht, wanneer de situatie dit in hun ogen rechtvaardigt.

Onvoldoende registratie en bijsturing

562 Al snel na invoering van de WUID bleek dat er op de PV's 447e Sr die werden doorgestuurd naar het arrondissementsparket in Arnhem onvoldoende informatie aanwezig was over de aanleiding. De aanleiding ontbrak, was onvoldoende duidelijk omschreven of er was onvoldoende reden om naar het identiteitsbewijs te vragen. In deze gevallen werd een aanvulling gevraagd van de politie, die er deels kwam. Als er geen aanvulling kwam zijn deze zaken geseponneerd. Ook is het regelmatig voorgekomen dat de zaken wel gedagvaard zijn, maar vrijspraak is gevolgd.

563 Er heeft toen overleg plaatsgevonden tussen Officieren van Justitie en de medewerkers die de standaardzaken beoordeelden om een goede lijn vast te stellen in de beoordelingscriteria. Dit is teruggekoppeld aan de personen die bij de korpsen die de mini-PV's invoeren in het TOBIAS systeem.

Dit heeft effect gehad op de uitvoering. Wel is hier een verschil waar te nemen tussen de twee belangrijkste leveranciers van het arrondissementsparket. Bij het ene korps is de verbetering veel sterker waar te nemen dan bij het andere korps. De kwaliteit van de PV's is nog steeds niet erg goed. Daarbij is de kwaliteit van de identiteitsvaststelling maar een klein aspect, de kwaliteit van de bewijslast in termen van het goed beschrijven van de feiten en omstandigheden leidt veel vaker tot problemen. In vergelijking met de arrondissementsparketten Amsterdam en Rotterdam wordt minder streng beoordeeld op de kwaliteit van de registratie van de identiteitsvaststelling.

564 Een Officier van Justitie werkzaam bij het arrondissementsparket Arnhem geeft aan dat het verweer van verdachten 'dat ze er niet geweest zijn' bijna nooit meer gevoerd wordt sinds de invoering van de WUID. Het nummer van het identiteitsbewijs wordt veel vaker op de PV's vermeld, omdat burgers het identiteitsbewijs vaker bij zich dragen. De toegevoegde waarde geldt hier vooral bij jeugdigen, omdat deze groep vóór de WUID geen rijbewijs bij zich droeg.

565 Opvallend is dat er bij dit arrondissementsparket en bijbehorende korpsen niet wordt gesproken over problemen in de praktijk ten aanzien van de mogelijkheid en wenselijkheid van aanhouden. Wellicht komt dit voort uit het beeld dat het OM Arnhem bij de beoordeling vrij veel accepteert voor de identiteitsvaststelling. Zodoende ervaart men wellicht voldoende mogelijkheden om op straat de identiteit vast te stellen. Het zou ook kunnen zijn dat opsporingsambtenaren zich minder bewust zijn van de eisen aan registratie of dat opsporingsambtenaren hun gedrag minder laten leiden door de eisen aan registratie.

Casus 5: arrondissement Utrecht

566 Voor het opstellen van deze casus is gebruik gemaakt van informatie verkregen uit interviews met een operationeel leidinggevende en een juridisch medewerker bij korps Utrecht en een parketsecretaris van het OM Utrecht. Daarnaast is gebruik gemaakt van het beschikbare cijfermateriaal en de documentatie.

567 Bij de invoering van de wet is bij het korps Utrecht aandacht besteed aan de implementatie. Er is een document geschreven met de uitleg van de wet. Daarvan zijn diverse artikelen geplaatst op intranet, die zijn gebruikt in briefings. Ook is een nieuwsbrief gestuurd naar alle hulp Officieren van Justitie.

568 Bij het arrondissementsparket is er vooraf niet veel aandacht geweest voor de WUID. Na een aantal maanden is geanalyseerd op welke punten de PV's 447e Sr wel en niet voldeden. Op basis hiervan is een eerste lijn in de beoordeling vastgesteld met de verschillende beoordelaars. Het bleek dat de kwaliteit van de WUID-zaken onvoldoende was. Het sepotpercentage was dan ook hoog (van de in 2005 opgemaakte PV's 447e Sr die zijn doorgestuurd aan het arrondissementsparket Utrecht, is 73% geseponeerd).

Themazitting Utrecht 28 september 2005

569 Op een themazitting in Utrecht werden op woensdag 28 september 2005 250 WUID zaken afgehandeld. Een kantonrechter heeft bij de zitting een toelichting gegeven over de WUID. Daarin stelde zij dat zij verwachtte dat de politie het instrumentarium dat haar ter beschikking staat, ook toe zal passen. Zij verwachtte dat het verweer van verdachten: 'ik ben er niet geweest' bijna niet meer gevoerd zou kunnen worden. Deze uitleg is door het arrondissementsparket opgepakt en vertaald naar criteria voor beoordeling.

570 De themazitting kreeg in de media aandacht van een aantal kranten. Het NRC Handelsblad schreef dat er in een aantal gevallen vrijspraak volgde omdat er fouten zouden zijn gemaakt in de dagvaarding en PV's. Volgens het NRC Handelsblad was een andere veel terugkomende reden dat het vaak onduidelijk was waarom de politie om het identiteitsbewijs had gevraagd³⁷.

³⁷ NRC Handelsblad, Een frivole bekeuring, 30-9-2005.

571 De Telegraaf schreef dat de meeste mensen die waren opgeroepen kleine vergrijpen hadden gepleegd. Het reizen zonder kaartje in de trein werd als voorbeeld genoemd. Ook zouden er 51 mensen zijn gedagvaard zonder vast woon- of verblijfplaats³⁸. Trouw schreef dat volgens de woordvoerder van het OM in Utrecht er veel veroordelingen bij verstek werden verwacht, omdat een grote groep van de gedagvaardigden drugsverslaafd is en bijna nooit komt opdagen.³⁹ De Volkskrant constateerde dat de meeste boetes werden uitgedeeld aan bedelaars, junks die op straat drugs gebruiken, kruimeldieven, dronkaards en af en toe iemand die zijn autogordel niet om heeft.⁴⁰

572 In mei 2006 verschenen er in de media diverse berichten waarin de politie Utrecht in een negatief daglicht kwam te staan⁴¹. Het verschijnen van deze berichten, in combinatie met de hoge sepotcijfers en onduidelijkheid bij de politie, is aanleiding geweest om een werkgroep in te stellen met deskundigen vanuit de politie en het OM om de toepassing van de WUID intern te evalueren en een nieuwe werkinstructie op te stellen.

573 In deze interne evaluatie zijn onder andere de oorzaken van het hoge sepotpercentage onderzocht. Deze oorzaken komen overeen met het beeld vanuit de andere arrondissementsparketten die zijn onderzocht. De belangrijkste sepotgrond is geweest dat de reden tot het vorderen van de inzage in een identiteitsbewijs onvoldoende was omschreven. Uit de sepotgronden blijkt ook dat de vorderingsbevoegdheid in het begin wel is toegepast bij ambtshalve bekende personen. Ook samenloop met vervolging met het niet kunnen tonen van een rijbewijs komt voor, terwijl dat volgens de aanwijzing niet de bedoeling was. In een kleiner aantal gevallen is het overtreden van artikel 447e Sr vervolgd wanneer het identiteitsbewijs na aanhouding op het bureau langs is gebracht. De overige sepotgronden hebben voornamelijk te maken met een onvoldoende beschrijving van de wijze van identiteitsvaststelling.

574 Het rapport dat naar aanleiding van de interne evaluatie is opgesteld (d.d. 18 september) noemt een aantal oorzaken van het optreden van bovenstaande sepotgronden. De oorzaken zijn herkenbaar in die zin dat uit dit onderzoek blijkt dat ze bij andere politiekorpsen ook een rol hebben gespeeld. De aanwijzing van het College van PG's wordt complex geacht. Verbalisanten zijn, mede door deze complexiteit, niet voldoende bekend met het geldende beleid.

³⁸ De Telegraaf, Dertig procent boetes kwijtgescholden in proces id-plicht, 29-9-2005.

³⁹ Trouw, 250 overtreders voor rechter; justitie, 27-9-2005.

⁴⁰ De Volkskrant, Toch jammer dat u buiten bent gaan urineren; Utrechtse kantonrechter behandelt eerste 250 zaken tegen overtreders van de identificatieplicht, 29-9-2005.

⁴¹ NRC Handelsblad, Bon ID-plicht veelvuldig geseponeerd; Wet is agent onduidelijk, 12-5-2006; De Volkskrant, Politie deelt ten onrechte bonnen uit; Duizenden dupe van wet identificatieplicht, 12-5-2006.

Daarnaast zijn verbalisanten onzorgvuldig geweest bij het invullen van het mini-PV. Dit is herkenbaar vanuit de interviews bij andere korpsen en het analyseren van de tekstvelden van de steekproef van mini-PV's en geldt voor alle opsporingsinstanties. In het begin is door het arrondissementsparket niet op zaakniveau teruggekoppeld. Ook zijn verbalisanten niet voldoende in de gelegenheid gesteld om een aanvullend PV op te stellen, wanneer de kwaliteit hiervan niet voldoende bleek.

575 Op basis van de interne evaluatie is geconstateerd dat het draagvlak onder executieve politieambtenaren laag lijkt te zijn. Dit zou onder andere komen door de negatieve berichtgeving in de pers. Een tweede reden is dat het beeld leefde dat men direct moet overgaan tot aanhouding als niet wordt voldaan aan de vordering. Ook strookte het beleid dat geen PV 447e Sr mocht worden geschreven als het identiteitsbewijs na aanhouding op het bureau werd langs gebracht niet met het rechtvaardigheidsgevoel van executieve medewerkers. Mede door deze twee redenen hadden verbalisanten het gevoel dat hun beoordelingsvrijheid teveel werd ingeperkt. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 wordt dit breder herkend. Opsporingsambtenaren voelen zich verplicht op een bepaalde manier te handelen, terwijl zij dat in bepaalde situaties niet wenselijk of mogelijk achten.

576 Het politiekorps Utrecht heeft een aantal maatregelen genomen om het draagvlak van burgers en politieambtenaren te verhogen en het aantal sepot te verlagen. Ten eerste is een nieuwe, uitvoerige instructie opgesteld en gecommuniceerd. Als onderdeel daarvan is aan alle executieve medewerkers een instructiekaartje gegeven waarop kort de belangrijkste punten staan aangegeven.

577 Bij het opstellen van de instructie is als uitgangspunt genomen dat het handhavingsbeleid zoveel mogelijk vrijheid geeft aan de politieambtenaar. De beperkingen worden gevormd door de regels in de aanwijzing die de burger begunstigen. Zoals wordt aangegeven op het instructiekaartje: 'Jij bepaalt binnen de grenzen (...) of bekeuren aan de orde is'. Ten tweede is een formulier ontwikkeld waarmee de verbalisant automatisch een goed proces verbaal 447e Sr opstelt dat niet op technische gronden tot een sepot zal leiden na eventuele overdracht aan het OM. Daarnaast zijn een aantal andere acties ondernomen om het beleid en de doelen voldoende te communiceren naar de relevante actoren.

578 Het sepotpercentage van het arrondissementsparket Utrecht is sterk gedaald. Van alle PV's 447e Sr opgemaakt in 2006 die zijn overgedragen aan het parket, is 26% geseponeerd. Van alle PV's 447e Sr opgemaakt in 2007 die zijn overgedragen aan het parket, is dit nog 5%.

Conclusies aan de hand van vijf casussen

579 Aan de hand van de beschreven casussen kan een aantal conclusies worden getrokken. Deze worden hieronder weergegeven.

Oorzaken groot deel PV's 447e Sr afgedaan 'zonder straf'

580 De kwaliteit van de registratie op de PV's 447e Sr is voornamelijk in het eerste jaar niet voldoende geweest om op zitting voldoende bewijslast te vormen. Dit heeft ertoe geleid dat veel WUID zaken zijn afgeboekt of geseponeerd, of op zitting tot vrijspraak hebben geleid. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen:

- (a) Uit de casussen blijkt dat het handhavingsbeleid van de WUID in de praktijk niet altijd vooraf is afgestemd tussen de opsporingsinstanties, de arrondissementsparketten en de kantonrechters. De opsporingsinstanties waren zich mede hierdoor niet altijd bewust van de beoordelingscriteria. Dit geldt voornamelijk voor een juiste registratie van de aanleiding tot het toepassen van de vorderingsbevoegdheid en voor eisen aan de wijze van identiteitsvaststelling en de registratie daarvan;
- (b) De instanties zijn er onvoldoende in geslaagd de verbalisanten te instrueren om voldoende aandacht te besteden aan de registratie van feiten en omstandigheden, terwijl dit punt expliciet genoemd staat in de aanwijzing van het College van PG's;
- (c) Eén van de mogelijke verklaringen is dat de beperkte ruimte op het eenvoudige formulier voor het mini-PV dat wordt gebruikt voor feitgecodeerde overtredingen, niet goed strookt met de noodzaak tot het uitgebreid beargumenteren van het toepassen van de vorderingsbevoegdheid. Bij verbalisanten zou door de afhandeling door middel van een mini-PV een verkeerd beeld kunnen zijn ontstaan ten aanzien van wat er verwacht werd bij het opstellen van het PV.

581 De aanwijzing van het College van PG's, die relatief laat beschikbaar was, heeft op een aantal punten voor onduidelijkheid gezorgd. Dit heeft een juiste toepassing volgens deze aanwijzing bemoeilijkt. Dit heeft er ook aan bijgedragen dat veel WUID zaken zijn afgeboekt of geseponeerd, of op zitting tot vrijspraak hebben geleid. Daarnaast speelt een rol dat politieambtenaren en Boa's in de eerste maanden na invoering van de wet zoekende zijn geweest naar een juiste toepassing, waarbij relatief veel PV's 447e Sr zijn opgemaakt.

Vaststelling van de identiteit

582 De inwerkingtreding van de WUID lijkt te hebben bijgedragen aan het effect dat rechters en arrondissementsparketten strengere eisen zijn gaan stellen aan de wijze van identiteitsvaststelling van verdachten zoals weergegeven op PV's van overtredingen en gedragingen in het algemeen. Dat lijkt een verklaarbare ontwikkeling.

583 Bij staandehouding van een verdachte bestaat de vorderingsbevoegdheid en zou verwacht kunnen worden dat de verbalisant het noodzakelijk acht de identiteit van de verdachte vast te stellen ten behoeve van het opmaken van het PV voor het strafbare feit. Indien de verdachte geen identiteitsbewijs kan tonen zou kunnen worden verwacht dat de verbalisant vervolgens middelen toepast om de identiteit op andere wijze vast te stellen.

Als hij dit niet zou doen, zou dit de vraag kunnen oproepen of de vordering daadwerkelijk noodzakelijk is geweest voor de taakuitoefening. Dit is ook de redenering die in de aanwijzing wordt gevolgd. Zoals één van de executieve medewerkers stelde: 'Wie A zegt, moet ook B zeggen'.

584 Op basis van dit onderzoek is niet vast te stellen in welke mate de eisen aan de wijze van identiteitsvaststelling van verdachten zoals weergegeven op PV's van overtredingen en gedragingen in het algemeen zijn aangescherpt. In de gesprekken met het KLPD wordt gesteld dat de aanscherping bij alle arrondissementsparketten heeft plaatsgevonden, maar dat de mate waarin verschilt per arrondissementsparket. Bij het arrondissementsparket Amhem zegt men de aanscherping van de eisen aan identiteitsvaststelling niet te herkennen.

585 De politiekorpsen zijn zich weinig bewust geweest van de aanscherping van de eisen naar aanleiding van de inwerkingtreding van de WUID. Hierover is ook niet altijd gecommuniceerd tussen de kantonrechters, de arrondissementsparketten en de politiekorpsen. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal afboekingen en sepots van PV's van feitgecodeerde overtredingen en gedragingen, geconstateerd in 2005, zeer waarschijnlijk hoger was. Bij de KLPD is dit effect sterk geweest.

586 Tegelijkertijd liepen politieambtenaren tegen het probleem aan dat aanhouden van een verdachte die op vordering geen identiteitsbewijs kon tonen, niet altijd mogelijk of wenselijk was om reden van subsidiariteit, proportionaliteit, en om praktische redenen, zoals is beschreven in hoofdstuk 3. Deze waarneming in de praktijk in combinatie met de toename van het aantal afboekingen en sepots op grond van de wijze van de identiteitsvaststelling en de registratie hiervan, heeft geleid tot de verschillende lijsten met documenten en hulpmiddelen aan de hand waarvan tot een acceptabele wijze van identiteitsvaststelling kon worden gekomen.

Reacties op de afboekingen en sepots

587 Uit de casussen Rotterdam, Utrecht, Amsterdam en KLPD blijkt dat de uitspraken van de kantonrechters en het beleid van de arrondissementsparketten, al dan niet via de centrale verwerkingseenheden of kwaliteitsbureaus bij de opsporingsinstanties, van invloed zijn op de wijze waarop de WUID wordt toegepast door opsporingsambtenaren op straat.

588 De arrondissementsparketten en politiekorpsen hebben veelal gereageerd op de vele afboekingen en/of sepots en de vele PV's van gedragingen en overtredingen die werden teruggestuurd naar de aanleverende instanties. De reacties zijn verschillend geweest, zoals blijkt uit de casussen:

- (a) Eén van de reacties is het beter ondersteunen van de verbalisant op straat. In Utrecht, Amsterdam en Rotterdam zijn er standaard teksten of formulieren beschikbaar, die zijn afgestemd op de beoordelingscriteria van de arrondissementsparketten. Ook zijn instructies aangepast en is meer aandacht besteed aan voorlichting. Deze middelen zijn voornamelijk gericht op het verbeteren van de registratie en het bijsturen van de toepassing van de WUID;
- (b) Een tweede reactie is het vernuimen en verduidelijken van welke documenten en hulpmiddelen ter identificatie worden geaccepteerd. Het vernuimen is landelijk gecommuniceerd door de aanvullende brief van het College van PG's. Het verduidelijken komt in de casussen in het bijzonder naar voren bij het KLPD. Het gevolg is dat de verbalisant meer documenten en hulpmiddelen accepteert ter identiteitsvaststelling van de verdachte op straat, waardoor het minder vaak noodzakelijk is om aan te houden om het PV te completeren. Een ruime minderheid van de respondenten benadrukt de keerzijde van het accepteren van meer documenten en hulpmiddelen. Zij stellen dat als gevolg hiervan de toegevoegde waarde van de WUID voor de kwaliteit van de identiteitsvaststelling vermindert;
- (c) Een derde reactie is het stellen van een strikt acceptatiebeleid voor PV's 447e Sr, zoals in Amsterdam is gebeurd. Het gevolg is dat opsporingsambtenaren nauwelijks meer PV's opmaken voor het niet kunnen tonen van het identiteitsbewijs. Dat terwijl volgens de opsporingsambtenaren het strafbaar stellen juist bepalend is in het bewerkstelligen van toegevoegde waarde van de WUID. In Amsterdam zijn er aanwijzingen dat verbalisanten minder vaak gebruik maken van de vorderingsbevoegdheid en minder vaak kiezen voor aanvullende dwangmiddelen.

6 Redelijke taakuitoefening, leeftijdsgrens, klachten en agressie

601 In tabel 6.1 zijn de onderzoeksvragen weergegeven die in dit hoofdstuk worden beantwoord. Deze onderzoeksvragen hebben betrekking op de volgende onderwerpen: acceptatie van de wet door de burger, 'redelijke taakuitoefening', de ervaringen met de leeftijdsgrens van 14 jaar, klachten en agressief gedrag.

Onderzoeksvraag	
3	Is het criterium 'redelijke taakuitoefening' voldoende duidelijk als het gaat om de toepassing van de bevoegdheid tot vorderen? <ul style="list-style-type: none">- Is er sprake (geweest) van discriminatie (eventueel als gevolg van selectiviteit van het politieoptreden)?- Hebben mensen met een andere huidskleur eventuele problemen met de identificatieplicht?
4	Wat zijn de praktijkervaringen met de leeftijdsgrens van 14 jaar?
7	Zijn er over de toepassing van de bevoegdheden van de opsporingsambtenaren en de toezichthouders op grond van deze wet bij het bevoegde gezag of bij de Nationale ombudsman klachten binnengekomen dan wel zijn er gerechtelijke procedures gevoerd? Wat is de aard en de inhoud van de klachten en de procedures en om hoeveel klachten gaat het?
9	Is er sprake van agressief gedrag naar de opsporingsambtenaren en toezichthouders bij het uitoefenen van de WUID?

Tabel 6.1: Overzicht in hoofdstuk 6 te beantwoorden onderzoeksvragen

602 Bij de beantwoording wordt eveneens gebruik gemaakt van de bevindingen ten aanzien van onderzoeksvraag 1 (zie hoofdstukken 3 en 5).

Acceptatie van de identificatieplicht

603 In deze paragraaf worden de ontwikkelingen weergegeven in de acceptatie van de WUID door de burgers. Dit onderwerp was geen expliciet onderdeel van de reikwijdte van het onderzoek, maar wel van belang voor de interpretatie van diverse vragen. Daarom is er in het onderzoek toch enige aandacht aan besteed. Hierbij is gebruik gemaakt van resultaten van interviews en de schriftelijke enquête. Daarnaast is een korte scan op internet uitgevoerd.

Protesten in de beginperiode

604 Direct na invoering van de WUID waren er diverse internetprotesten tegen de invoering en toepassing van de WUID: www.id-nee.nl, www.identificatieplicht.nl opgezet door Buro Jansen en Janssen (www.burojansen.nl), www.gelijkoversteken.org en www.geen-id.nl.⁴² Van deze websites is een aantal nog actief. Deze sites waren veel afkomstig uit de links-radicalen hoek. Daarnaast is er op diverse discussiefora stelling ingenomen tegen de identificatieplicht.

605 De kritiek van deze sites richtte zich vooral op de volgende aspecten:

- (a) De vorderingsbevoegdheid zou geregeld zonder aanleiding worden gebruikt;
- (b) De toepassing van de vorderingsbevoegdheid zou leiden tot discriminatie;
- (c) De wet zou worden gebruikt als boeteverdubbelaar;
- (d) De wet zou juist de zwakkere groepen in de samenleving treffen.

606 De genoemde internetbronnen presenteerden zoveel mogelijk voorbeelden van situaties waarin eerder genoemde aspecten voorkwamen. Er werd in sommige gevallen opgeroepen de discussie met de opsporingsambtenaar aan te gaan, hem/haar ook om legitimatie te vragen en zelfs tot het niet betalen van de transactie. De genoemde voorbeelden hadden vaker betrekking op het toepassen van dwangmiddelen en het opmaken van PV's, dan op het toepassen van de vorderingsbevoegdheid aan zich. Hierbij doet zich ook het spanningsveld voor dat bij het uitschrijven van een 'dubbele boete' wel sprake is van een redelijke taakuitoefening, maar dit fenomeen tegelijkertijd als 'boeteverdubbelaar' wordt geduid.

607 In de loop van de tijd zijn de protesten enigszins verstomd, mede naar aanleiding van een 'coulantere' opstelling van de opsporingsambtenaren in het accepteren van alternatieve hulpmiddelen om de identiteit vast te stellen, het toepassen van dwangmiddelen en het opmaken van PV's 447^e Sr.

Acceptatie door de burgers

608 Uit het onderzoek blijkt dat de acceptatie onder de burgers zeker na de beginperiode is toegenomen. De respondenten in de interviews geven aan dat de invoering van de identificatieplicht niet heeft geleid tot meer agressie richting de opsporingsambtenaren.

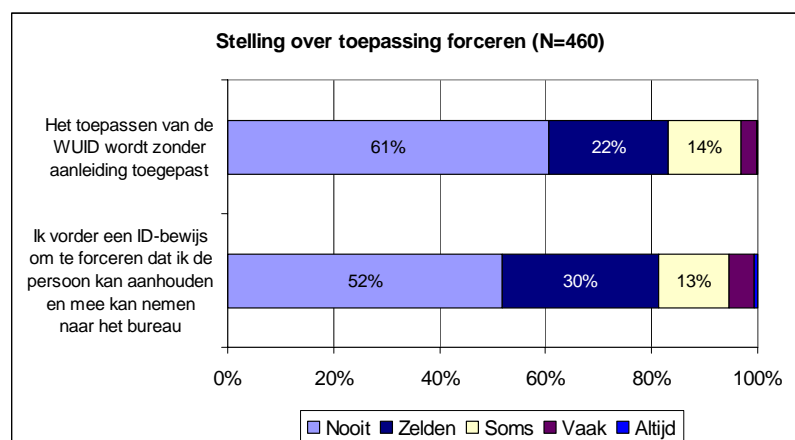
⁴² Hertogh, Marc, www.id-nee.nl. Protest op internet en de Wet op de uitgebreide identificatieplicht' in 'Hoe maakbaar is veiligheid? Over de Wet op de uitgebreide identificatieplicht' (Bart van Klink en Nicolle Zeegers), 2006.

Ook geven zij aan dat zij constateren dat de meeste verdachten de identificatieplicht ook accepteren. Zeker voor jongeren is het 'normaal' om een identiteitsbewijs bij zich te dragen. Volwassenen geven meer weerwoord, maar accepteren de toepassing van de vordering meestal wel. Uit de analyse van de vrije tekstvelden in de registratiegegevens van het CJIB wordt geregeld door de verdachte een reactie met de volgende strekking gegeven: 'Ik betaal de transactie, ik weet dat ik een identiteitsbewijs bij me moet hebben'.

609 Uit het onderzoek komen diverse aanwijzingen naar voren, waaruit blijkt dat een groot aantal burgers de WUID interpreteert als draagplicht (zie ook de eerdergenoemde reactie). Dit is ook wel logisch te verklaren vanuit het feit dat de grens tussen draagplicht en toonplicht wordt bepaald door de interpretatie van de redelijke taakuitoefening door de opsporingsambtenaar. Bovendien heeft de regering besloten dat, zoals ook verwoord in de aanwijzing van het OM, ingezet moest worden op strikte handhaving:

'De hoofdregel dient echter te zijn dat de norm gehandhaafd wordt. Er moet dus zeker geen recht op een coulante behandeling ontstaan, omdat anders op den duur de waarde van de identificatieplicht voor de rechtshandhaving wordt ondergraven. Degene die geen identiteitsbewijs bij zich draagt, neemt altijd het risico dat hij een boete krijgt opgelegd'.

610 Uit het onderzoek is de indruk ontstaan dat verdachten veelal geen moeite hebben met de vordering van het identiteitsbewijs, maar wel met de – in hun ogen niet altijd proportionele – toepassing van dwangmiddelen en in een deel van de gevallen ook de bestraffing van het niet kunnen voldoen aan de vordering. Gecontroleerde burgers hebben soms wel moeite met situaties waarin zij het gevoel krijgen dat de vorderingsbevoegdheid zonder aanleiding wordt toegepast. Dat deze situaties af en toe voorkomen blijkt ook uit de beantwoording van een tweetal stellingen in de schriftelijke enquête (zie figuur 6.1).



Figuur 6.1: Stellingen over toepassing van de vorderingsbevoegdheid (bron: schriftelijke enquête)⁴³

Toepassing van de wet als doel op zich

611 Critici van de WUID benoemden vooraf de hypothese dat opsporingsambtenaren met de bevoegdheid een PV 447e Sr op te maken de WUID zouden gebruiken als doel op zich en niet als middel om de taakuitoefening te ondersteunen. Critici redeneren dat de individuele opsporingsambtenaar onder andere door de individuele 'targets' of 'boetequota' geneigd is boetes op te leggen wanneer dit mogelijk is, als doel op zich. De beboeting van geen inzage geven in een identiteitsbewijs is één van de middelen die de opsporingsambtenaar hiervoor kan gebruiken. Dit is moeilijk aanvechtbaar, zo redeneren critici, door de ruime en onduidelijke definitie van het criterium 'redelijke taakuitoefening'.

612 Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, blijkt uit dit onderzoek dat de meeste PV's 447e Sr zijn uitgeschreven voor situaties waarin sprake was van een strafbaar feit. Het merendeel van deze PV's betroffen ook 'dubbele boetes'.

613 Het uitschrijven van PV's 447e Sr wordt vaak gepercipieerd als 'boeteverdubbelaar'. Gezien echter de in eerste instantie ingezette lijn in de handhaving van de strafbaarheid van dit artikel, doet dit niets af aan een redelijke taakuitoefening. De opsporingsambtenaren zijn in de loop van de tijd wel steeds terughoudender geworden in het uitschrijven van PV's 447e en het toepassen van dwangmiddelen.

⁴³ De formulering van de eerste stelling is niet correct. Er is gekozen voor een letterlijke weergave van de vraag zoals opgenomen in de schriftelijke enquête. De onderzoekers zijn van mening dat dit niet tot interpretatieproblemen heeft geleid bij de respondenten.

criterium redelijke taakuitoefening

614 Allereerst wordt de onderzoeksvraag met betrekking tot het criterium 'redelijke taakuitoefening' beantwoord. De vraag is of het criterium voldoende duidelijk is als het gaat om de toepassing van de bevoegdheid tot vorderen.

Criterium 'redelijke taakuitoefening' in het wetgevingsproces

615 In de discussie bij de totstandkoming van de wet⁴⁴ is veel gesproken over het criterium 'redelijke taakuitoefening' waar het gaat om de toepassing van de bevoegdheid tot vorderen. Een aantal politieke partijen was van mening dat het criterium onvoldoende duidelijk was gedefinieerd. De ruimte die het criterium biedt zou onvoldoende garantie zijn ter voorkoming van controle van identiteitsbewijzen als doel op zich door politieambtenaren en toezichthouders. Het Nederlands juristencomité voor de mensenrechten stelde 'van oordeel te zijn dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen biedt tegen een willekeurige toepassing van de daarin vastgelegde bevoegdheden'⁴⁵.

616 Ook bestond de angst voor het discriminerend toepassen van de bevoegdheden tot controle en vervolging. De redenering was: 'de wet biedt ruimte om het te doen, dus het zal gebeuren'. Daarbij werd verwezen naar discriminerende praktijken in de ons omringende landen (België, Verenigd Koninkrijk). Zo zouden in het Verenigd Koninkrijk steeds weer dezelfde allochtone jongeren die zich om onduidelijke reden ophielden in de publieke ruimte verzocht zijn om hun identiteitsbewijzen te tonen⁴⁶. In dit kader haalde de minister van Justitie meermaals aan dat de wet geen uitbreiding van de bevoegdheden voor de controle voor vreemdelingen (op grond van de Vreemdelingenwet 2000) betekent⁴⁷. Daarnaast riep hij op in deze te vertrouwen in de juistheid van handelen van overheidsfunctionarissen⁴⁸. Daarnaast werden vraagtekens geplaatst over de toetsbaarheid van het criterium. Het Nederlands juristencomité voor de mensenrechten stelde in dit kader dat 'de bevoegdheden, zeker nu zij een groot toepassingsbereik hebben, gepaard gaan met onvoldoende rechtsbescherming'⁴⁹.

⁴⁴ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29218, nr. 3, 5, 5, 21, 32, 35 en Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2003, 29218 nr. C, D.

⁴⁵ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, behandeling WUID d.d. 14 juni 2004, 32, pp. 1720.

⁴⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, voortzetting behandeling WUID d.d. 15 juni 2004, 32, pp. 1748.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29218, nr. 3.

⁴⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, voortzetting behandeling WUID d.d. 15 juni 2004, 32.

⁴⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, behandeling WUID d.d. 14 juni 2004, 32, pp. 1720.

617 De gebruiker van de wet zal in geval van vervolging moeten motiveren onder welke feiten en omstandigheden gebruik is gemaakt van de vorderingsbevoegdheid en waarom de vordering redelijkerwijs noodzakelijk is geweest om het identiteitsbewijs te vorderen. Wanneer een PV leidt tot een gerechtelijke procedure zou de rechter op basis van deze op het PV geregistreeerde motivatie kunnen toetsen of sprake is geweest van redelijke taakuitoefening. Wanneer de vordering niet leidt tot vervolging, is er echter geen sprake van een registratieplicht voor de opsporingsambtenaren. Daarom werd een goede klachtenprocedure van belang geacht. In antwoord op dit punt is (de klachtencoördinatoren van) de politiekorpsen gevraagd de klachtenregistraties dusdanig in te richten dat vragen over het aantal klachten en de aard van de klachten beantwoord konden worden⁵⁰.

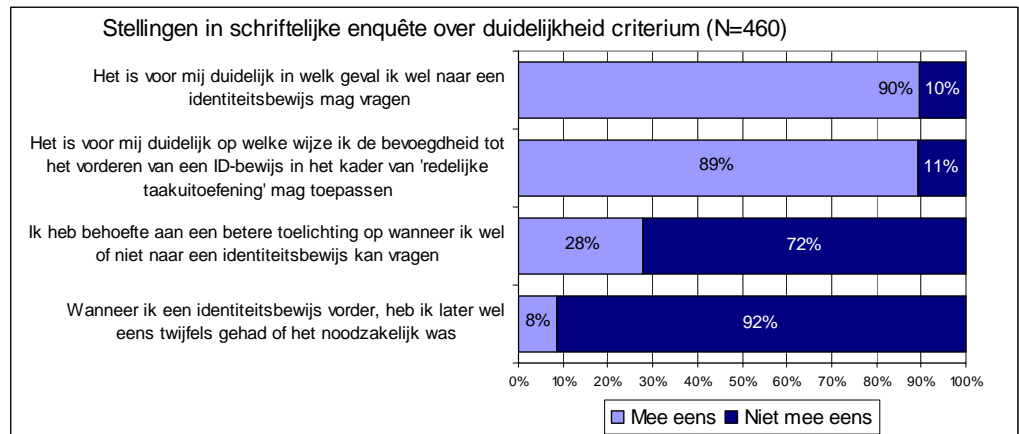
618 In de aanwijzing van het College van PG's is meer inhoud gegeven aan het criterium. Er worden voorbeelden genoemd van situaties waarin het toepassen van de vorderingsbevoegdheid aangewezen kan zijn (zie hoofdstuk 2). Het wordt niet redelijkerwijs noodzakelijk geacht om de vorderingsbevoegdheid toe te passen wanneer van de betrokkene de identiteit al bekend is. Daarnaast wordt het toepassen van de vorderingsbevoegdheid niet redelijkerwijs noodzakelijk geacht bij preventief fouilleren van personen bij wie geen wapens of drugs worden gevonden.

Duidelijkheid criterium 'redelijke taakuitoefening' volgens opsporingsambtenaren

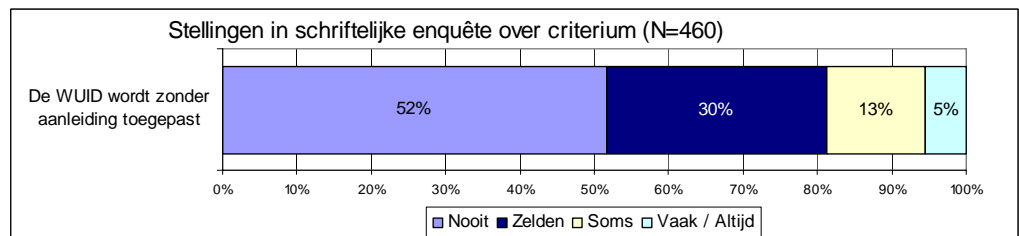
619 Deze onderzoeksvraag is beantwoord door diverse bronnen te raadplegen. Ten eerste zijn aan de opsporingsambtenaren vragen gesteld over in hoeverre zij het criterium voldoende duidelijk achten om hen te sturen in het toepassen van de vorderingsbevoegdheid. Een tweede bron is de registratie van situaties waarin de vorderingsbevoegdheid is toegepast in de dagverslagen in de bedrijfsprocessensystemen bij de politiekorpsen. Een derde bron zijn de open tekstvelden van de PV's 447e Sr. Ten vierde is jurisprudentie geraadpleegd. Ten slotte zijn bij alle korpsen de klachten verzameld en is gesproken met alle klachtencoördinatoren.

620 In de schriftelijke enquête zijn aan executieve medewerkers enkele algemene stellingen voorgelegd inzake de ervaren duidelijkheid van het criterium (zie figuren 6.2 en 6.3). Ongeveer 90% van de respondenten geeft aan het voldoende duidelijk te vinden wanneer de vorderingsbevoegdheid wel of niet mag worden toegepast. Opvallend is dat een substantieel hoger percentage, 28%, behoefte heeft aan een betere toelichting op wanneer men wel of niet naar het identiteitsbewijs kan vragen. Ook geeft 18% van de respondenten aan dat de WUID soms, vaak of altijd zonder aanleiding wordt toegepast.

⁵⁰ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29218, nr. G.



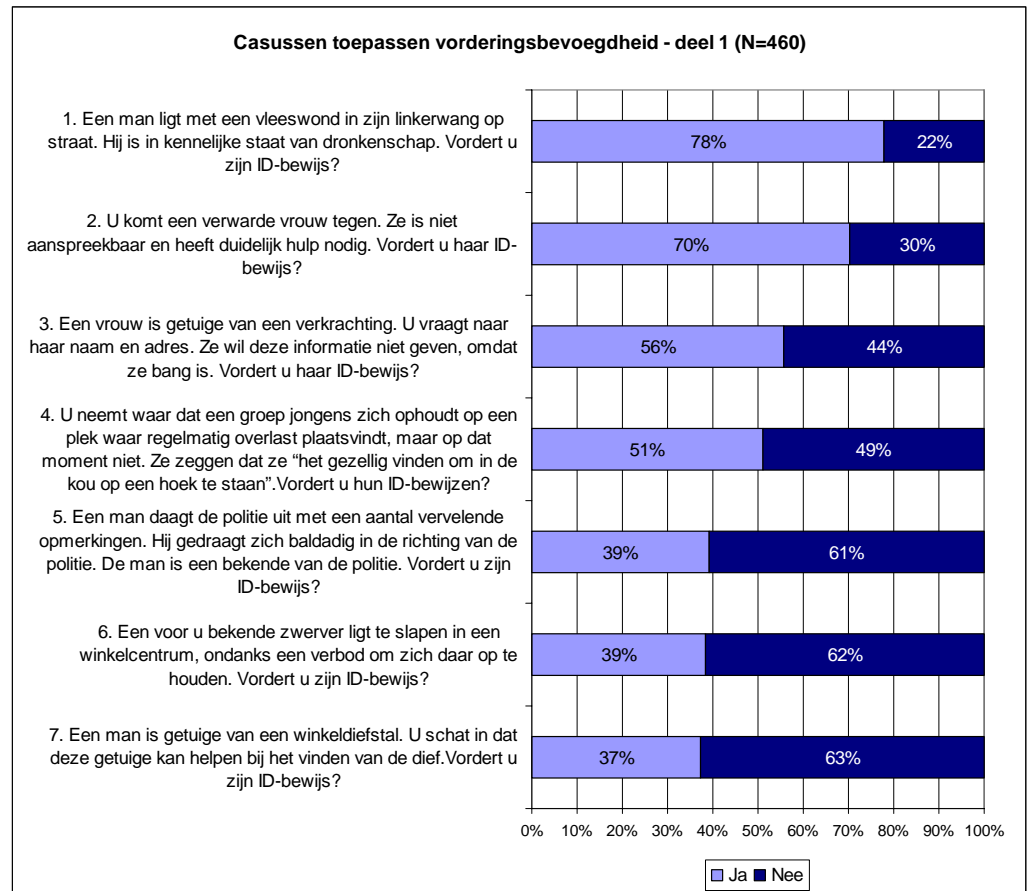
Figuur 6.2: Stellingen over duidelijkheid criterium (bron: schriftelijke enquête)



Figuur 6.3: Stelling over toepassing WUID zonder aanleiding (bron: schriftelijke enquête)

621 In de interviews geven vrijwel alle respondenten aan dat het criterium 'redelijke taakuitoefening' voldoende duidelijk is. Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 3, zeggen zij dat er vlak na de inwerkingtreding van de wet niet overal voldoende aandacht is besteed aan het criterium 'redelijke taakuitoefening', wat heeft geleid tot een ruime toepassing van de bevoegdheid in de beginperiode. Hierop heeft snel bijsturing plaatsgevonden.

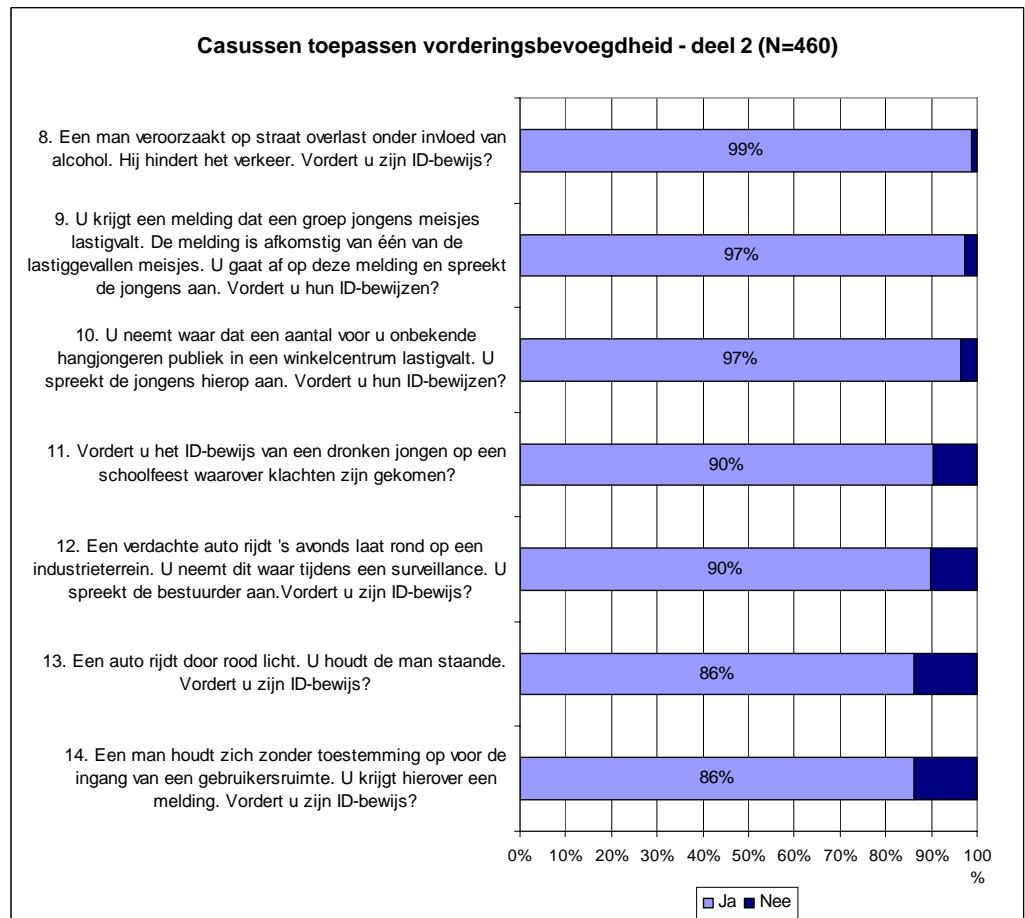
622 In de schriftelijke enquête zijn 14 casussen voorgelegd waarin situaties zijn beschreven die zijn gebaseerd op dagverslagen van de politie. De vraag bij deze casussen is of de respondent in deze situatie gebruik zou maken van de vorderingsbevoegdheid. In 7 van de 14 casussen bestaat onder de respondenten duidelijk verdeeldheid, waarbij de verdeeldheid niet wordt veroorzaakt door sterke verschillen per politiekorps (zie figuur 6.4).



Figuur 6.4: Toepassing vorderingsbevoegdheid voor zeven casussen (bron: schriftelijke enquête)

623 De verschillen in de beantwoording geven aan dat de WUID mede afhankelijk is van de situatie. In de casussen 5 en 6 wordt de verdeeldheid waarschijnlijk veroorzaakt door het ambtshalve bekend zijn van de betrokkene (in hoofdstuk 3 werd al geconcludeerd dat de vorderingsbevoegdheid wel degelijk bij ambtshalve bekende personen wordt toegepast en dat de definitie van 'ambtshalve bekend' in de praktijk lastig is). In de casussen 1, 2, 3 en 7 gaat het om de uitoefening van de hulpverleningstaak en/of de toepassing van de vorderingsbevoegdheid bij getuigen. In de interviews hebben executieve medewerkers aangegeven in deze situaties minder vaak gebruik te maken van de vorderingsbevoegdheid. De beantwoording van casus 4 is divers, waarschijnlijk omdat verschillend wordt geoordeeld over de noodzakelijkheid van de vordering.

624 Een andere mogelijke verklaring voor de verschillende antwoorden is van onderzoekstechnische aard. De casusbeschrijvingen waren beperkt in de informatie die ze bieden om een beslissing op te baseren. Dat dit maar een deel verklaart, blijkt wel uit de andere zeven casussen, waar men grotendeels - en in vijf van de zeven gevallen vrijwel unaniem - kiest voor het toepassen van de vorderingsbevoegdheid (zie figuur 6.5).



Figuur 6.5: Toepassing vorderingsbevoegdheid voor zeven andere casussen (bron: schriftelijke enquête)

625 De resultaten geven daarmee geen eenduidig beeld. Het overgrote deel van de respondenten zegt het duidelijk te vinden wanneer zij wel en geen gebruik kunnen maken van de vorderingsbevoegdheid. Een substantieel deel van de respondenten geeft aan behoefte te hebben aan een betere toelichting en geeft aan dat de WUID soms, vaak of altijd zonder aanleiding wordt toegepast. De verdeeldheid onder respondenten in de voorgelegde casussen geeft aan dat politieambtenaren onderling niet altijd en in alle gevallen consistent zijn in het toepassen van de vorderingsbevoegdheid. Dit heeft echter ook te maken met de beslissingsvrijheid die de politieambtenaren hebben bij het uitoefenen van hun taak. Per situatie moeten zij bepalen of er een noodzaak is voor het toepassen van de vorderingsbevoegdheid.

De redelijke taakuitoefening af te leiden uit gerechtelijke uitspraken

626 Uit hoofdstuk 3 blijkt dat veel van de PV's 447e Sr zijn opgemaakt indien eveneens sprake was van een ander strafbaar feit. De aanleiding is in dergelijke gevallen – afgezien van de eisen aan registratie – evident.

In een beperkt aantal gevallen was geen sprake van een strafbaar feit, maar was er sprake van een verdachte situatie of verdacht gedrag. In deze gevallen is de toets op het criterium van de redelijke taakuitoefening van groot belang. Achteraf is niet eenduidig vast te stellen in welke gevallen wel en niet aan het criterium is voldaan. Dit komt enerzijds omdat er beleidsvrijheid zit in het begrip zelf en anderzijds omdat het door vaak beperkte registratie achteraf lastig te beoordelen is of aan het criterium is voldaan. De belangrijkste bronnen voor een beoordeling hiervan zijn de ingediende klachten en de gerechtelijke uitspraken met betrekking tot 'WUID-zaken'. Het aantal klachten is beperkt. De aantallen en inhoud van de klachten worden later in dit hoofdstuk besproken.

627 Een voorbeeld van een situatie waarin de rechter heeft geoordeeld dat er wel sprake was van het toepassen van de vorderingsbevoegdheid in het kader van een redelijke taakuitoefening heeft betrekking op verdacht gedrag. De beschrijving van feiten en omstandigheden geeft het volgende weer: *'een geheel in donkere kleding gestoken man, inclusief een zwarte capuchontrui, die in de uiterste hoek van een overkapping gaat staan in de nabijheid van een winkelcentrum terwijl het bijna sluitingstijd is.'*⁵¹ De rechter oordeelt dat het vorderen van inzage in het identiteitsbewijs gerechtvaardigd was.

628 De noodzakelijkheid in het kader van een redelijke taakuitoefening moet uiteindelijk worden beoordeeld door de rechter. Vanuit de gerechtelijke uitspraken is wel een en ander af te leiden ten aanzien van de redelijke taakuitoefening. Uit de jurisprudentie blijkt dat het criterium van de redelijke taakuitoefening niet te beperkt moet worden geïnterpreteerd. Als er een duidelijk verband is tussen overlast en strafbare feiten enerzijds en het toepassen van de vorderingsbevoegdheid anderzijds, ook al vindt deze controle niet in dezelfde tijdsperiode en op dezelfde locatie plaats, dan wordt veelal voldaan aan het criterium. Dit blijkt uit het voorbeeld waarin supporters van FC Groningen later staande zijn gehouden op de Rijksweg A27 na afloop van een voetbalwedstrijd, waarbij wanordelijkheden plaatsvonden.⁵²

629 Daarnaast zijn in de gerechtelijke uitspraken ook voorbeelden te vinden waarin duidelijk geen sprake was van een noodzakelijkheid in het kader van een redelijke taakuitoefening. Het vertonen van provocerend gedrag richting politieambtenaren is geen voldoende aanleiding om een identiteitsbewijs te vorderen.⁵³

⁵¹ LJN: BD6896, Rechtbank 's-Hertogenbosch (14 juli 2008).

⁵² LJN: AY8473, Gerechtshof 's-Hertogenbosch (19 september 2006).

⁵³ LJN: BD6043, Rechtbank Roermond (30 juni 2008).

630 Ook als er in een risicogebied in het kader van preventieve foullering geen wapens of drugs worden gevonden, mag van de betreffende persoon niet zomaar een identiteitsbewijs worden gevorderd.⁵⁴

631 Voor zover er uitspraken zijn, hebben deze betrekking op zowel situaties waarin wordt geoordeeld dat er geen sprake is geweest van een redelijke taakuitoefening, als ook situaties waarin de rechter, ondanks het verweer van (de raadsman van) de verdachte, toch oordeelt dat de toepassing van de vorderingsbevoegdheid gerechtvaardigd was.

Toetsbaarheid van het criterium

Toetsbaarheid op basis van registratie in PV's

632 Volgens de WUID moet de opsporingsambtenaar of toezichthouder in geval van het uitschrijven van een PV voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs, in de registratie kunnen motiveren onder welke feiten en omstandigheden gebruik is gemaakt van de vorderingsbevoegdheid en waarom de vordering redelijkerwijs noodzakelijk is geweest. Uit het onderzoek blijkt dat opsporingsambtenaren en toezichthouders pragmatisch zijn omgegaan met de registratie hiervan. Zoals toegelicht in hoofdstuk 5 is er voornamelijk in het eerste jaar na invoering door de opsporingsambtenaren weinig aandacht besteed aan de registratie van waarom de vordering redelijkerwijs noodzakelijk is geweest. Het belang van de toetsbaarheid van de vordering en de juridische implicaties van het ontbreken hiervan, zijn door veel verbalisanten niet ingezien.

633 Uit de analyse van de steekproef van 500 mini-PV's blijkt dat er ook na het eerste jaar pragmatisch is omgegaan met de registratie. Bij het samenvallen met een ander strafbaar feit (het merendeel van de PV's 447e Sr) wordt bij de aanleiding vaak alleen vermeld dat de betrokkene staande werd gehouden naar aanleiding van het genoemde strafbare feit. Soms wordt daarbij alleen een artikelnummer genoemd. Strikt genomen voldoet een dergelijke beschrijving niet aan de vraag waarom de vordering noodzakelijk is geweest. De legitimiteit van de vordering volgt niet automatisch uit het al dan niet bewezen zijn van een ander strafbaar feit. De waarschijnlijke reden van de vordering, namelijk dat de verbalisant graag wil dat de boete voor het strafbare feit bij de juiste persoon terecht komt en dat hij door bepaalde feiten en omstandigheden het vermoeden heeft dat de betrokkene een valse naam opgeeft, is lang niet altijd vermeld. Hierbij wordt niet getwijfeld aan de noodzakelijkheid van het toepassen van de vorderingsbevoegdheid voor de redelijke taakuitoefening, maar wel aan de toetsbaarheid van het criterium achteraf.

⁵⁴ LJN: BG6783, Raad van State (5 december 2008)

634 De arrondissementsparketten en kantongerechten zijn niet zo strikt geweest in het beoordelen van de motivatie van de vorderingsbevoegdheid. Uit het onderzoek blijkt geen verband tussen een mager gemotiveerd mini-PV, waarbij bijvoorbeeld alleen het andere strafbare feit wordt genoemd, en het al dan niet afgeboekt worden, geseponeerd worden, of vrijgesproken worden. Dit duidt erop dat een dergelijke motivatie door de meeste arrondissementsparketten en kantongerechten voldoende wordt geacht voor de juridische toetsing.

635 Een voorbeeld waaruit het belang van een duidelijke en volledige registratie van feiten en omstandigheden kan worden afgeleid, blijkt uit een gerechtelijke uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage (LJN: BD8267). De verdachte is staande gehouden op treinstation Hoofddorp, omdat hij een geschrokken indruk maakte en wegliep van de verbalisanten, op het moment dat de verbalisanten op het station kwamen controleren, naar aanleiding van vernielingen en strafbare feiten die daar regelmatig plaatsvinden. Uit de registratie bleek niet welke strafbare feiten direct aanleiding waren om van de verdachte inzage in zijn identiteitsbewijs te vorderen. Daarom is deze verdachte vrijgesproken.

Samenloop met de Vreemdelingenwet (Vw 2000)

636 Een aantal gerechtelijke uitspraken heeft betrekking op de samenloop van de WUID met de Vw 2000. Indien sprake is van een dergelijke samenloop is het van belang dat duidelijk uit het PV blijkt op basis van welke bevoegdheid inzage in het identiteitsbewijs wordt gevorderd. Voor het toepassen van de vorderingsbevoegdheid op basis van de WUID geldt het criterium van redelijke taakuitoefening en voor het kunnen toepassen van de bevoegdheid zoals neergelegd in artikel 50, eerste lid, van de Vw 2000, geldt dat er een redelijk vermoeden van illegaal verblijf dient te zijn. Een aantal uitspraken⁵⁵ maakt duidelijk dat dit vaak onduidelijk is. In veel van deze gevallen volgt vrijspraak.

Toetsbaarheid van het criterium als geen PV 447e Sr is opgemaakt

637 De toetsbaarheid van het criterium is nog lastiger wanneer de vordering niet heeft geleid tot een PV. In dit geval heeft de verdachte het recht om een klacht in te dienen (zie ook hoofdstuk 2). De verwachting is echter dat slechts een klein deel van de verdachten die het niet eens zijn met de vordering van het identiteitsbewijs, ook daadwerkelijk een klacht indienen.

⁵⁵ LJN AV4186, Rechtbank 's-Gravenhage (27 februari 2006), LJN: BG0447, Raad van State (1 oktober 2008) en LJN: BD2035, Rechtbank 's-Gravenhage (5 juni 2008).

Bovendien is in dit onderzoek gebleken dat de klachtenregistratie van de politie niet zodanig is ingericht dat de klachten met betrekking tot de WUID eenduidig konden worden afgeleid. Het algemene beeld is wel dat het aantal klachten met betrekking tot de WUID beperkt is. De klachten worden verderop in dit hoofdstuk behandeld.

638 Ook uit het raadplegen van de bedrijfsprocessensystemen van de politie is gebleken dat registratie op een herkenbare incidentcode niet of nauwelijks voorkomt. De indruk bestaat dat situaties waarin de vorderingsbevoegdheid is toegepast, maar waarin geen PV 447e Sr is opgemaakt, nauwelijks worden geregistreerd in de dagverslagen. Wel wordt in het kader van het in kaart brengen van groepen die regelmatig overlast veroorzaken, de identiteit van verdachten vastgelegd. Dit is echter niet eenvoudig af te leiden uit de bedrijfsprocessensystemen.

Conclusie met betrekking tot de toetsbaarheid van het criterium

639 Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er duidelijke grenzen zijn aan de toetsbaarheid van het criterium. Duidelijk is dat de registratie van feiten en omstandigheden een cruciale rol spelen bij de mogelijkheid om enige vorm van toetsing mogelijk te maken. In het geval waarin geen PV 447e Sr is opgemaakt is het criterium achteraf bijna niet te beoordelen, tenzij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een klacht in te dienen.

Discriminatie

640 Een van de subvragen van onderzoeksvraag 3 met betrekking tot de redelijke taakuitoefening luidt als volgt: is er sprake (geweest) van discriminatie (eventueel als gevolg van selectiviteit van het politieoptreden)?

641 Critici van de WUID noemen (potentiële) discriminatie als ongewenst effect van de WUID. Daarbij gaan deze critici uit van de volgende hypothese: opsporingsambtenaren en toezichthouders treden onterecht discriminerend op bij het toepassen van de uitgebreide bevoegdheid zoals neergelegd in de WUID. De redenering is dat het criterium 'redelijke taakuitoefening' onvoldoende duidelijk is om discriminerende toepassing te voorkomen. De individuele opsporingsambtenaar en toezichthouder kunnen zelf invulling geven aan het criterium. Dit maakt discriminatie mogelijk en dus zal er gediscrimineerd worden, zo redeneren de critici. Dit zou leiden tot verdere marginalisering van groepen als vreemdelingen, zwervers en daklozen. Men noemt drie mogelijkheden van onterechte discriminatie:

- (a) Bij het selecteren van personen van wie een identiteitsbewijs wordt gevorderd;
- (b) Bij het wel of niet toepassen van strafrechtelijke dwangmiddelen ter identificatie wanneer geen identiteitsbewijs getoond kan worden;
- (c) Bij het wel of niet opmaken van een PV 447e Sr wanneer geen inzage wordt gegeven in het identiteitsbewijs.

642 In de telefonische interviews met operationeel leidinggevend en face to face interviews met zowel operationeel leidinggevend als executief personeel is een vraag met betrekking tot discriminatie bij de toepassing van de vorderingsbevoegdheid aan de orde gesteld. De geïnterviewde opsporingsambtenaren geven aan dat ze met enige regelmaat worden beticht van discriminatie, maar dat de WUID hier niet zozeer de oorzaak van is. Sommige mensen voelen zich gediscrimineerd wanneer ze worden aangesproken door de politie op een overtreding of bij het begaan van een strafbaar feit.

643 Uit de inventarisatie van het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie, bekend onder de naam Art. I, blijken weinig klachten met betrekking tot discriminatie op grond van toepassing van de WUID te zijn ingediend. De klachten die bij de politie zijn ingediend en bij de Nom lijken zelden of niet met discriminatie te maken te hebben. Volgens Art. I betekent dit niet dat er geen klachten zijn. In dit kader wijst Art. I op het bestaan van *coping strategies*. De klachten die bij Art. I zijn ingediend worden verderop in dit hoofdstuk nader toegelicht.

644 Uit gerechtelijke uitspraken blijkt dat er regelmatig sprake is van een samenloop met de Vreemdelingenwet. Hieruit valt vaak niet of nauwelijks af te leiden of er in deze gevallen mogelijk sprake was van discriminatie. In gevallen waarin dit wel mogelijk is, komen zowel situaties voor waarin de rechter heeft geoordeeld dat er geen sprake was van discriminatie⁵⁶ als situaties waarin volgens de rechter wel sprake was van discriminatie⁵⁷. Bovendien moet worden vastgesteld dat er in deze situaties geen nieuwe bevoegdheden zijn toegevoegd aan de al bestaande bevoegdheden. Een verband tussen invoering van de WUID en onduidelijkheid met betrekking tot het vermoeden van illegaal verblijf is daarom ook niet terecht.

645 De conclusie ten aanzien van dit onderwerp is dat in dit onderzoek geen indicaties zijn gevonden dat er sprake is van discriminatie bij toepassing van de WUID. Het onderwerp komt bijna niet terug in de klachten. Respondenten geven in de interviews wel aan dat ze ervan worden beticht, maar leggen geen koppeling met de WUID. Hierbij moet worden aangetekend dat in het onderzoek voornamelijk gebruik is gemaakt van onderzoeksmateriaal afkomstig van opsporingsambtenaren (zie alinea 116).

⁵⁶ Bijvoorbeeld LJN: BC9474, Gerechtshof 's-Hertogenbosch (1 april 2008).

⁵⁷ Bijvoorbeeld LJN: AV4186, Rechtbank 's-Gravenhage (27 februari 2006).

Praktijkervaringen met de leeftijdsgrens van 14 jaar

646 De praktijkervaringen met de leeftijdsgrens van 14 jaar worden achtereenvolgens besproken door terug te kijken naar de reden voor de keuze van deze leeftijdsgrens, het bewustzijn van de leeftijdsgrens, de mening over verlaging of verhoging van de leeftijdsgrens, het kunnen tonen van een identiteitsbewijs door jeugdigen en het betalingspercentage van de boetes door jeugdigen. Tot besluit wordt een aantal conclusies getrokken over dit onderwerp.

Waarom is er gekozen voor de leeftijdsgrens van 14 jaar?

647 De identificatieplichten vóór de WUID bevatten, behoudens enkele uitzonderingen, geen specifieke leeftijdsgrens. Bij invoering van de WUID is de discussie gevoerd of de verplichting ook zou moeten worden opgelegd aan jeugdigen. De argumentatie voor de leeftijdsgrens van 14 jaar wordt hier verkort weergegeven en is gebaseerd op de Memorie van Toelichting en de Memorie van Antwoord.

648 De regering nam bij het opstellen van de wet het standpunt in dat de uitbreiding van de verplichting tot identificatie niet zou moeten gelden voor jeugdigen jonger dan 12 jaar. Voor de rechtshandhaving zou dit geen nut hebben, omdat deze minderjarigen vanwege hun leeftijd niet vervolgd kunnen worden.

649 In het concept wetsvoorstel was een leeftijdsgrens van 12 jaar voorgesteld. Er wordt een aantal argumenten voor en tegen deze leeftijdsgrens gegeven.

Voor de rechtshandhaving zou het nuttig zijn als jongeren vanaf 12 jaar zich kunnen identificeren: 'Het is in de praktijk van de rechtshandhaving in sommige gevallen een probleem gebleken om de identiteit te achterhalen van jeugdigen die geen identiteitsbewijs bij zich hebben. Indien de politie bekeuringen uitschrijft voor overtredingen door jeugdigen die opzettelijk een verkeerde naam of adres opgeven, kan het lastig zijn om alsnog de juiste naam of het goede adres te achterhalen. Door invoering van de identificatieplicht wordt het gemakkelijker om de juiste gegevens over te nemen. Zo kan worden bereikt dat degene die een overtreding heeft gepleegd daarvoor ook wordt bestraft'.⁵⁸

650 De Raad van Hoofdcommissarissen wijst in hun advies op het belang van deze leeftijdsgrens tegen de achtergrond van de constatering dat jongeren zich op steeds jongere leeftijd schuldig maken aan strafbare feiten en het veroorzaken van overlast.

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 218 nr. 3 pagina 6 (MvT)

651 In de meeste adviezen naar aanleiding van het concept wetsvoorstel werd echter gewaarschuwd tegen de extra risico's van verlies en diefstal van identiteitsbewijzen die een draagplicht voor jeugdigen vanaf de leeftijd van twaalf jaar meebrengt. Men zou daarom de leeftijdsgrens liever op 16 jaar stellen. De regering is echter van mening dat het risico van diefstal en verlies ook al aanwezig is voor andere kostbare zaken zoals de mobiele telefoon. In het kader daarvan wordt de extra verantwoordelijkheid niet disproportioneel geacht, ook in het licht van de verplichting speciale passen te tonen bij het deelnemen aan het maatschappelijke verkeer (het huren van videofilms, toegang tot sportclubs en scholen, aanschaffen van sigaretten en het besturen van een brommer worden als voorbeelden genoemd). Wel heeft zij er begrip voor dat bepaalde soorten activiteiten voor jongeren van twaalf jaar minder belangrijk zijn dan voor de categorie van veertien tot achttien jaar.

652 Tegen deze achtergrond is de leeftijdsgrens op 14 jaar gesteld. Voor de rechtshandhaving wordt dit voldoende geacht, aangezien de grootste groep van jeugdigen die in aanraking komt met de politie zich in de leeftijdscategorie van vijftien tot zeventien jaar bevindt. Voor de grens van 15 jaar wordt niet gekozen, omdat het voor de hand zou liggen dat de groep van 14-jarigen zich met een beroep op een jeugdiger leeftijd aan de identificatieplicht zou proberen te onttrekken. Het zou de politie dan aan directe middelen ontbreken om de feitelijke leeftijd te verifiëren. Ten opzichte van de leeftijdsgrens van 12 jaar in het concept wetsvoorstel komt de regering tegemoet aan de bezwaren.

653 Vooral bij twee wetten bestond de behoefte een lagere leeftijdsgrens op te nemen. Ten eerste gaat het om controle op de naleving van gemeentelijke voorschriften opgenomen in de prostitutieverordeningen, waar het gaat om het tegengaan van prostitutie door jeugdigen (Artikel 51a Gemeentewet). Ten tweede gaat het om controle van de identiteit ten behoeve van de controle op het zwartrijden (artikel 92 Wet Personenvervoer 2000). In deze wetten is geen leeftijdsbeperking opgenomen ten aanzien van het vorderen van een identiteitsbewijs.

654 Op basis van de Wet Personenvervoer 2000, artikel 101, tweede lid, is het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs voor jeugdigen jonger dan 14 jaar een strafverzwarende omstandigheid ten opzichte van de sanctie op het niet kunnen tonen van een geldig vervoersbewijs. In de Gemeentewet is het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs niet apart strafbaar gesteld.

Bewustzijn van de leeftijdsgrens in de praktijk

655 Uit dit onderzoek blijkt dat de opsporingsambtenaren en toezichthouders zich zeer bewust zijn van de leeftijdsgrens van 14 jaar. In de interviews met opsporingsambtenaren noemen respondenten uit zichzelf de leeftijdsgrens. Zij geven aan het identiteitsbewijs van jongeren met een leeftijd onder de 14 jaar niet te vorderen, omdat dat niet mag.

Uitzondering hierop vormen de Boa's in dienst van vervoersbedrijven. Zij zijn zich bewust van hun bevoegdheid om ook aan jongeren beneden de 12 jaar het identiteitsbewijs te vorderen op basis van de Wet Personenvervoer 2000.

656 De respondenten geven in de interviews aan dat ook de jongeren zich heel bewust zijn van de leeftijdsgrens. Vooral jeugdigen die vaker in aanraking komen met de politie weten naar zeggen van de opsporingsambtenaren heel goed dat zij zich niet hoeven te identificeren als zij nog geen veertien jaar zijn. Het bewustzijn bij jongeren dat zij bij het reizen met het openbaar vervoer wel gecontroleerd mogen worden, lijkt lager te zijn. Bij één van de vervoersbedrijven gaven alle vijf geïnterviewde bijzondere opsporingsambtenaren aan dat zij dit redelijk vaak aan jongeren uit moeten leggen.

Argumenten voor en tegen aanpassing van de leeftijdsgrens

657 In het onderzoek zijn middels de schriftelijke enquête en de interviews vragen gesteld over de leeftijdsgrens. Uit de interviews blijkt dat de opsporingsambtenaren over het algemeen tevreden zijn met de leeftijdsgrens van 14 jaar.

658 In de interviews wordt nauwelijks aangegeven dat men de leeftijdsgrens zou willen verhogen. Een aantal keer wordt opgemerkt dat de respondent de leeftijdsgrens wel laag vindt, maar dat de grens goed is gegeven het huidige criminaliteitsbeeld. Ook wordt een enkele keer gezegd; 'vanuit mijn rol als opsporingsambtenaar zou ik de leeftijdsgrens willen verlagen, vanuit mijn rol als vader of burger zou ik hem willen verhogen'.

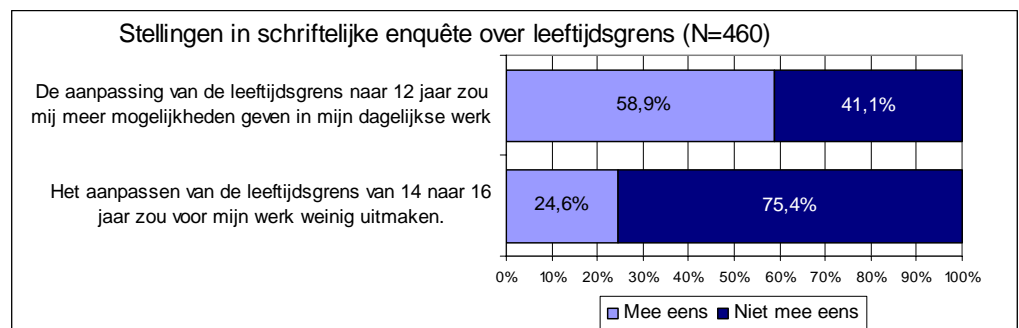
659 Een kleine meerderheid van de respondenten in de interviews is voor een verlaging van de leeftijdsgrens naar 12 jaar. Dit is vooral ingegeven vanuit een veranderend criminaliteitsbeeld. De respondenten die zijn voor verlaging van de leeftijdsgrens zeggen dat de jeugd steeds jonger normoverschrijdend gedrag vertoont en steeds 'gebekter' wordt. Ook wordt genoemd dat het opgeven van een valse naam voornamelijk bij jeugdigen voorkomt. De respondenten denken dat dit vooral voortkomt uit angst voor de reactie van de ouders. Door deze ontwikkelingen zeggen deze opsporingsambtenaren bij 12- en 13 jarigen de vorderingsbevoegdheid soms nodig te hebben om achter de juiste identiteit te komen. Een ander argument dat wordt gegeven door voorstanders van verlaging van de leeftijdsgrens is dat de overgang naar de middelbare school een logisch moment is om een identiteitsbewijs bij zich te dragen, zowel vanuit het oogpunt van hulpverlening als vanuit het oogpunt van handhaving van de rechtsorde. Jongeren moeten vaak een langere afstand afleggen naar school. Het risico op een situatie waarbij identiteitsvaststelling noodzakelijk kan zijn, wordt dan snel groter (bijvoorbeeld verkeersongeval, overlast in de buurt van een school, verkeersovertreding of zwart- of grijsrijden). Ook valt de leeftijdsgrens dan samen met de leeftijd waarop men strafbaar kan worden gesteld.

660 Ten slotte wordt door een vijftal respondenten genoemd dat het verlagen van de leeftijdsgrens ook toegevoegde waarde zou hebben voor de effectiviteit van de 'sociale aanpak': 'als we weten wie de persoon is, kunnen we bij aanhoudende overlast ook actie ondernemen in de richting van de ouders'.

661 Een klein deel van de respondenten in de interviews is voor handhaving van de leeftijdsgrens van 14 jaar. Zij noemen als argument vooral dat verlaging van de leeftijdsgrens niet noodzakelijk is, omdat men slechts incidenteel te maken krijgt met jongeren beneden de 14 jaar. Voor deze weinige gevallen vindt men het niet noodzakelijk de toonplicht voor de hele groep in te voeren, gezien de bezwaren vanuit burgerperspectief.

662 Er is in de interviews geen verband waar te nemen tussen grootstedelijke regio's en de voorkeur voor verlaging van de leeftijdsgrens.

663 Dit beeld vanuit de interviews lijkt bevestigd te worden met de resultaten van de schriftelijke enquête (zie figuur 6.6). Een kwart van de respondenten van de schriftelijke enquête stelt dat het aanpassen van de leeftijdsgrens naar 16 jaar weinig zou uitmaken voor het werk. Driekwart van de respondenten is het hier niet mee eens. Ongeveer 60% van de respondenten stelt dat de verlaging van de leeftijdsgrens naar 12 jaar meer mogelijkheden zou geven in het dagelijkse werk. Dit percentage ligt in de grootstedelijke politieregio's hoger op ongeveer 75%.

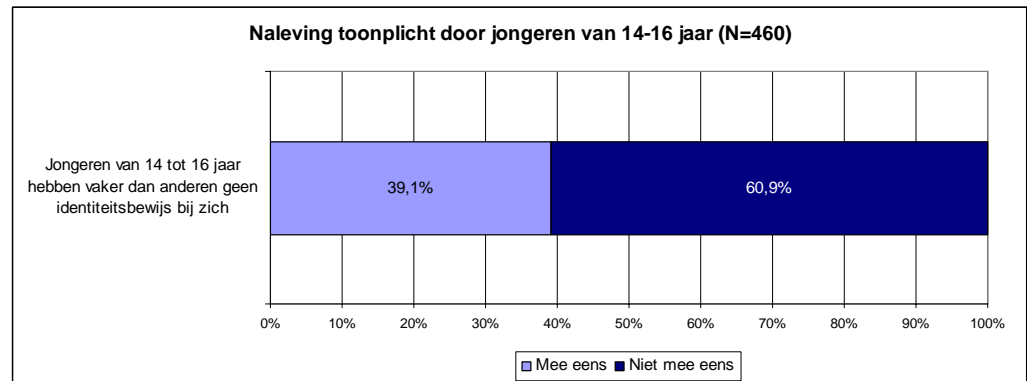


Figuur 6.6: Twee stellingen in de schriftelijke enquête over de leeftijdsgrens

Het kunnen tonen van een identiteitsbewijs

664 In de interviews wordt aangegeven dat de jongeren vaker een identiteitsbewijs bij zich hebben dan volwassenen. Zij lijken zich meer bewust te zijn van de toonplicht dan volwassenen, en lijken ook minder moeite te hebben met de identificatieplicht.

665 In de schriftelijke enquête blijkt dat ook de meerderheid van de opsporingsambtenaren waameemt dat jongeren van 14-16 jaar vaak een identiteitsbewijs bij zich hebben (zie figuur 6.7).



Figuur 6.7: Stelling over het kunnen tonen van een identiteitsbewijs door jongeren van 14-16 jaar

Betalingspercentage transacties door jongeren

666 Zoals weergegeven in hoofdstuk 4, is het betalingspercentage van de PV's 447e onder personen tot 16 jaar hoger dan onder personen vanaf 16 jaar. Hiervoor kunnen meerdere verklaringen zijn. Ten eerste is de groep daklozen en zwervers, die boetes veelal niet betalen, in de groep tot 16 jaar waarschijnlijk minder vertegenwoordigd dan in de groep boven de 16 jaar. Ten tweede zou het hogere betalingspercentage aan kunnen sluiten bij de waargenomen acceptatie, die onder jongeren hoger lijkt te zijn dan onder volwassenen.

667 Ten derde kan het te maken hebben met het bedrag op het transactievoorstel, dat de helft is van het bedrag voor personen van 16 jaar of ouder. Ten vierde geven diverse respondenten in de interviews aan dat zij het beboeten van het niet kunnen tonen voor de groep 14- en 15-jarigen een zwaar middel vinden, dat door hen alleen wordt toegepast als handhaving in hun ogen écht gewenst is. Ten slotte kan het zijn dat ouders een rol spelen in het betalen van de boete om te voorkomen dat hun kind wordt gedagvaard.

Conclusie ten aanzien van de praktijkervaringen met de leeftijdsgrens

668 De leeftijdsgrens van 14 jaar is in de totstandkoming van de wet een compromis geweest tussen de leeftijdsgrens van 12 jaar en de leeftijdsgrens van 16 jaar. In de praktijk blijken zowel opsporingsambtenaren als burgers zich goed bewust van de leeftijdsgrens. Een kleine meerderheid van de opsporingsambtenaren zou de leeftijdsgrens liever op 12 jaar stellen. Het zou de opsporingsambtenaren meer mogelijkheden geven in het werk. Bovendien vindt men deze leeftijdsgrens logischer, gezien de overgang naar de middelbare school en de leeftijd waarop men strafbaar wordt gesteld. Een minderheid kan zich hier niet in vinden. Een deel van deze minderheid is op zich niet tegen, maar ziet nadelen van onder andere het risico op diefstal en verlies vanuit burger- of ouderperspectief en is vanuit dat oogpunt voor handhaving van de leeftijdsgrens.

669 14- en 15-jarigen hebben vaker een identiteitsbewijs bij zich dan anderen en lijken de identificatieplicht beter te accepteren dan personen ouder dan 16 jaar. Wanneer 14- of 15-jarigen een boete krijgen voor het niet kunnen tonen van het identiteitsbewijs, wordt deze boete vaker betaald (30 procentpunten meer) dan bij personen ouder dan 16 jaar.

Klachten met betrekking tot de WUID

670 De klachtenregistratie bij de verschillende politiekorpsen is gebaseerd op de handeling waarop de klacht betrekking heeft (klachtelementen) en niet op de context waarin deze handeling tot stand kwam.⁵⁹ Hierdoor is bij het merendeel van de korpsen geen selectie te maken van de zaken waarbij de WUID een rol heeft gespeeld. Een klein aantal korpsen heeft wel rekening gehouden met de evaluatie van de WUID en zodoende de relevante klachten apart gerubriceerd. Voorafgaande aan het onderzoek werd verwacht dat een aparte rubricering plaatsgevonden zou hebben, naar aanleiding van een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de korpschefs en de klachtencoördinatoren d.d. 25 juli 2005⁶⁰. De vraag om “de klachtenregistraties dusdanig in te richten, dat de [...] evaluatievragen accuraat beantwoord kunnen worden” heeft niet het gewenste effect tot gevolg gehad.

671 Uit schattingen van de klachtencoördinatoren ontstaat wel een beeld van het aantal klachten dat betrekking heeft op de WUID. De kleinere korpsen schatten ongeveer 2 à 3 aan de WUID gerelateerde klachten per jaar te ontvangen, waar dit aantal bij de grotere korpsen op 5 à 10 klachten wordt geschat.⁶¹

672 De aan de WUID gerelateerde klachten per korps per jaar is weergegeven in tabel 6.8. Deze aantallen zijn grotendeels gebaseerd op een schatting van de klachtencoördinator van het betreffende korps.

⁵⁹ Voorbeelden van de categorieën voor de selectie zijn: bejegening en benadering, bekeuringen en beschikkingen, houding en gedrag, verwachtingen van burgers, aanhouden en overbrengen. De categorieën verschillen per korps.

⁶⁰ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen in afschrift aan de korpschefs van de regionale politiekorpsen en de klachtencoördinatoren van de regionale politiekorpsen d.d. 25 juli 2005 met als kenmerk 2005-0000124721.

⁶¹ Tot de grote korpsen worden gerekend: Utrecht, Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond, Midden-West-Brabant en KLPD. De andere 20 politiekorpsen worden tot de kleine korpsen gerekend.

Korps	Aantal klachten dat betrekking heeft op de WUID	Cijfers op basis van schatting / meting
Groningen	Minder dan 10 in totaal	Schatting
Fryslân	1 in totaal	Onbekend
Drenthe	Onbekend	Nvt
IJsselland	Geen	Schatting
Twente	Totaal maximaal 25	Schatting
Noord-Oost Gelderland	2 in totaal	Onbekend
Gelderland-Midden	10 per jaar	Schatting
Gelderland-Zuid	3 per jaar	Schatting
Utrecht	Zelden	Schatting
Noord-Holland-Noord	1 in totaal	Meting
Zaanstreek-Waterland	Maximaal 5 in totaal	Schatting
Kennemerland	10 per jaar	Schatting
Amsterdam-Amstelland	Totaal 50	Schatting
Gooi en Vechtstreek	Geen	Onbekend
Haaglanden	10 per jaar	Schatting
Hollands-Midden	50 per jaar	Schatting
Rotterdam-Rijnmond	Geen schatting mogelijk	Nvt
Zuid-Holland Zuid	Onbekend	Nvt
Zeeland	5 in totaal	Meting
Midden-West Brabant	5 a 10 per jaar	Schatting
Brabant-Noord	5 in totaal	Schatting
Brabant Zuid-Oost	Geen	Meting (aparte incidentcode)
Limburg-Noord	9 in totaal	Meting
Limburg-Zuid	In 2007, 2 à 3	Schatting
Flevoland	6 in totaal	Onbekend
KLPD	Geen	Meting (aparte incidentcode)

Tabel 6.8: Overzicht klachten met betrekking tot de WUID per korps

De situaties waarop de klachten betrekking hebben

673 De klachten van burgers komen meestal voort uit onbegrip, misverstanden en irritaties.⁶² De situaties die aanleiding hebben gegeven voor een klacht met betrekking tot toepassing van de WUID zijn volgens de klachtencoördinatoren zeer divers. Er zijn voorbeelden genoemd over wildplassen, vanwege het vermoeden van het stelen van een fiets, vanwege het ontbreken van fietsverlichting, vanwege opstootjes, bij horecatoezicht, bij demonstraties en bij bellend rijden.

674 Volgens één van de korpsen gaat de klacht meestal over de manier waarop een identiteitsbewijs wordt gevorderd, of de frequentie waarmee het vorderen van een identiteitsbewijs plaatsvindt. De aanleiding is hierbij veelal een bekeuringssituatie.

675 Veel van de ingediende klachten worden door middel van bemiddeling afgedaan. Voor deze klachten is niet vastgesteld of deze gegrond of ongegrond waren. Een voorbeeld van een klacht waarbij bemiddeling niet afdoende was luidt als volgt:

'Verbalisanten, die kennelijk betrokkene bij zijn naam kenden, spraken hem bij zijn naam aan in de nachtelijke uren nabij een uitgaansgelegenheid. Vervolgens zegden zij hem proces-verbaal aan omdat hij zich niet kon legitimeren (terwijl het rijbewijs in een auto lag die een tiental meters verder stond). Tevens werd hij hiervoor aangehouden, ...'

676 De klacht over de WUID is in dit geval gegrond verklaard en het PV voor artikel 447e Sr werd dientengevolge ingetrokken.

Een klachtencommissie spreekt zich uit over de WUID

677 De Commissie voor de Politieklachten Amsterdam-Amstelland (hierna: Commissie) stelt in haar jaarverslag van 2007⁶³ dat ze grijze gebieden heeft geconstateerd waar het om de 'identificatieplicht' gaat.

Preventief of controlerend optreden van de politie

678 Het eerste grijze gebied heeft betrekking op het preventief of controlerend optreden van de politie. Overdag voor een etalage staan is niet verdacht. 's Nachts is dit eerder het geval wanneer iemand bijvoorbeeld voor de etalage van een juwelier staat.

⁶² Jaarverslag Klachten Politieoptreden 2007, Politie Utrecht, pagina 4.

⁶³ Commissie voor de Politieklachten Amsterdam-Amstelland. Jaarverslag 2007.

679 Ook de situatie waarin een politieambtenaar iemand verdenkt van het zich schuldig maken aan zakkenrollen geeft aanleiding om de WUID toe te passen.

De Commissie stelt dat de Aanwijzing van het College van PG's⁶⁴ in een dergelijk geval geen houvast biedt en is van mening dat de preventieve of controlerende politietaak niet mag verworden tot een algemene identificatieplicht. De Commissie beaamt wel dat identificatie in deze gevallen soms "zinnig of nodig" kan zijn.

Geen identiteitsbewijs, maar wel andere documenten

680 Het tweede grijze gebied dat de Commissie heeft vastgesteld betreft het tonen van andere documenten (schoolpas, marktpas, Schipholpas, ziekenhuispas), wanneer iemand geen identiteitsbewijs kan overhandigen. Er wordt verwezen naar de vorige tekst uit de Aanwijzing:

'Er zijn gevallen denkbaar waarin weliswaar niet aan de toonplicht is voldaan, maar waarin het niet opportuun is om betrokkene te bestraffen, omdat toch aan het doel van de bevoegdheid – het vaststellen van de identiteit – is voldaan. (...) De hoofdregel dient echter te zijn dat de norm gehandhaafd wordt. Er moet dus zeker geen recht op een coulante behandeling ontstaan, omdat anders op den duur de waarde van de identificatieplicht voor de rechtshandhaving wordt ondergraven.'

681 Soms is het duidelijk niet opportuun om betrokkene te straffen, maar de hoofdregel is dat de norm wordt gehandhaafd. Zowel voor de burger als voor de politieambtenaar is wat de Commissie betreft onduidelijk wat de regel is. Door deze onduidelijkheid vindt de Commissie dat 'het een individuele politieambtenaar die in de praktijk deze regelgeving moet toepassen, niet altijd (valt) aan te rekenen dat deze de grenzen van deze vage regelgeving zoekt en overschrijdt'.

Klachten ingediend bij de Nationale ombudsman

682 Aangezien het merendeel van de klachten met betrekking tot toepassing van de WUID (net als alle andere klachten) door middel van bemiddeling is afgehandeld, zijn er maar weinig klachten bij de Nationale ombudsman (Nom) terechtgekomen. Een tweede reden voor het lage aantal klachten ligt volgens de Nom in het feit dat een klager, indien sprake is van een proces-verbaal voor artikel 447e Sr, door het niet betalen van de transactie de zaak kan laten voorkomen bij de rechter en op die wijze verweer kan voeren.

⁶⁴ Bedoeld wordt: Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht van het College van Procureurs-Generaal van Procureurs-generaal van 1 januari 2005. Staatscourant 2004, 247, geldig tot 1 januari 2009.

683 De Nom zal de binnengekomen klacht in eerste instantie terugverwijzen naar het betreffende politiekorps of het daartoe bevoegde gezag, aangezien de Nom in dat geval niet bevoegd is tot afhandeling van de klacht.

684 De weg naar de rechter is echter niet mogelijk als er geen sprake is van een proces-verbaal voor artikel 447e Sr en de betreffende persoon een klacht heeft over de redelijkheid van het vorderen van het identiteitsbewijs en/of de bejegening door de opsporingsambtenaar of toezichthouder.

685 Hieronder wordt een aantal rapporten van de Nom weergegeven waarin de WUID aan bod komt.

Rapportnummer 2008/018 (vooral in maart 2005)

686 Een man (de verzoeker) werd door twee politieambtenaren staande gehouden en bekeurd vanwege een verkeersovertreding. De man reageerde geagiteerd waarbij een woordenwisseling ontstond en de man vervolgens werd aangehouden omdat hij zich niet kon legitimeren. De man werd bij de aanhouding geboeid en er werd geweld gebruikt. De man liep hierbij letsel op. De klacht heeft betrekking op het toepassen van geweld en het boeien. De Nationale ombudsman oordeelde dat er onvoldoende redenen waren om het gebruik van handboeien te rechtvaardigen. Verder oordeelde de Nom dat ten aanzien van het geweldsgebruik niet was voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Het regionale politiekorps Gelderland-Midden heeft derhalve in strijd gehandeld met het vereiste van onaantastbaarheid van het menselijk lichaam.

Rapportnummer 2008/172 (vooral in september 2006)

687 Een man (de verzoeker) werd door twee toezichthouders staande gehouden wegens het fietsen in een voetgangersgebied. De hulp van de politie werd ingeroepen omdat de identiteit van de man niet kon worden vastgesteld. Met de komst van de politie escaleerde de situatie en werd de man met geweld aangehouden wegens het niet ter inzage geven van een legitimatiebewijs. De man diende een klacht in vanwege de toepassing van disproportioneel geweld bij zijn aanhouding.

688 Uit onderzoek bleek dat de man zich voorafgaand aan de aanhouding niet meewerkend had opgesteld, maar het niet aannemelijk was dat hij zich zodanig tegen de aanhouding heeft verzet dat boeien noodzakelijk was. De man had eerder lak aan het geheel en trachtte zijn weg te vervolgen. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de man daadwerkelijk wilde vluchten. De politie had daarom langer op de man moeten inpraten en hem moeten waarschuwen over de handboeien. Nadat de politie de man had aangeraakt om hem te boeien, is de situatie geëscaleerd. De man is hierbij tegen de grond gewerkt en de politie heeft een nekklem toegepast.

689 De Nationale ombudsman oordeelde dat dit niet nodig was en dat de politie had moeten proberen de man op minder ingrijpende wijze aan te houden.

De politie heeft in strijd gehandeld met het vereiste van onaantastbaarheid van het menselijk lichaam.

Klachten binnengekomen bij het LBR

690 Het Landelijk Bureau ter voorkoming en bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) fungeert als een overkoepelend expertisecentrum op het gebied van discriminatie en is voorzittend orgaan van een vereniging van regionale antidiscriminatie bureaus. Deze vereniging, Art. I, kent autonome lokale en regionale bureaus die via gemeenten worden gesubsidieerd om discriminatieklachten van burgers te behandelen en registreren. In 2005 heeft het LBR burgers opgeroepen om klachten over de WUID via haar website in te dienen. Er is een klein aantal meldingen bij de zestien regionale en provinciale bureaus binnengekomen; in Utrecht (1), Flevoland (3), Rotterdam-Rijnmond (3) en Midden- en West Brabant (3). Van Zeeland en Drenthe zijn geen gegevens bekend. Bij de overige tien bureaus zijn geen meldingen binnengekomen.

691 Twee van de ingediende klachten worden als voorbeeld weergegeven:

- (a) (2007) Een voorval leidt uiteindelijk via een woordenwisseling tot de WUID. Een man stond al jaren op de markt zonder problemen. Op een gegeven ogenblik lopen er agenten langs die vinden dat zijn stand niet op de juiste plaats staat. Er volgt een woordenwisseling waarna de agenten de man vragen naar zijn vergunning. Deze kan de man tonen. Vervolgens wordt gevraagd naar zijn identiteitsbewijs. Dit kan hij niet tonen omdat het in zijn auto ligt. De man wordt beboet voor de WUID;
- (b) (2007) Een jongeman die op weg was naar zijn ouders werd op het station omsingeld door een groep ME-ers. Hij moest zijn identiteitsbewijs tonen en mocht de binnenstad van de stad waar hij zich bevond niet in. De jongen had het gevoel dat dit was vanwege zijn alternatieve uiterlijk. Naar aanleiding van het incident zijn raadvragen gesteld. Hieruit bleek dat een groep jonge kunstenaars een aanvraag had ingediend voor een optocht. De optocht moest het karakter krijgen van een kleinschalig lokaal initiatief. De politie meldde vervolgens dat een 'streetrave' werd aangekondigd op verschillende krakersites en raadde af om de optocht toe te staan. Een eerdere 'streetrave' was al eens uitgemond in een verstoring van de openbare orde. De aanvraag voor een vergunning voor een demonstratie werd geweigerd op grond van een risico-inschatting.

692 Het lage aantal discriminatiemeldingen betekent volgens het LBR niet dat er geen klachten zijn ingediend en dat de wet niet selectief wordt toegepast. Volgens het LBR denken mensen die discriminatie ervaren vaak dat melden geen zin heeft. Deze mensen denken niet te kunnen opboksen tegen formele instanties (zoals de politie). Ook zien zij volgens het LBR discriminatie als 'onderdeel van het dagelijkse bestaan' en laten het gebeuren of gaan het uit de weg.

Dit verschijnsel wordt ook wel *coping strategies* genoemd. Het LBR acht dit verschijnsel van lage meldingsbereidheid ook van toepassing op mensen die discriminatie hebben ervaren bij de toepassing van de WUID.

Onderzoek Buro Jansen en Janssen

693 In het najaar van 2007 kwam buro Jansen en Janssen, naar eigen zeggen een 'onderzoeksburo dat politie- en inlichtingendiensten kritisch volgt en daar gevraagd of ongevraagd een mening over geeft'⁶⁵, met een themakrant (of infozine) over de werking van de WUID. Buro Jansen en Janssen heeft voor deze krant 500 ervaringen gedocumenteerd van mensen die in aanraking zijn gekomen met de WUID. Naast deze ervaringenverzameling heeft het bureau ongeveer 100 interviews afgenomen bij dak- en thuislozen en drugsgebruikers. Bij het weergeven van de resultaten moet worden aangetekend, dat bij de interviews geen 'hoor en wederhoor' is toegepast en dat de berichtgeving enigszins 'tendentieus' te noemen is. De onderzoekers achten het toch van belang melding te maken van dit onderzoek, omdat een aantal relevante aspecten vanuit het perspectief van de burger wordt belicht.

694 In het infozine wordt vermeld dat geïnterviewde dak- en thuislozen en drugsgebruikers vaak werden beboet voor de WUID en daarbij vaak twee boetes kregen, 'één voor doelloos rondhangen of een ander voorwendsel en één voor het niet kunnen tonen van een legitimatiebewijs'⁶⁶. Een andere klacht gaat over het beboet worden voor de WUID in combinatie met beboeting voor het fietsen in een wandelgebied, waarbij de verdachte ontkent fietsend door het wandelgebied te zijn gegaan. De verdachte wordt vervolgens meegenomen naar het bureau en moet daar lang wachten totdat iemand zijn identiteitsbewijs komt afleveren⁶⁷.

695 Veel van de mensen van wie het bureau de meningen heeft verzameld, geven volgens Buro Jansen en Janssen te kennen dat ze het idee hebben dat zij zonder een duidelijke reden of aanleiding worden gevraagd naar hun identiteitsbewijs⁶⁸. Buro Jansen en Janssen stelt dat het zin heeft om te weigeren om een identiteitsbewijs te tonen wanneer 'volstrekt onduidelijk is' waarom een identiteitsbewijs wordt gevorderd.

⁶⁵ Bron: www.burojansen.nl, laatst geraadpleegd: 4 juni 2008.

⁶⁶ Infozine, pagina 3.

⁶⁷ Infozine, pagina 23.

⁶⁸ Infozine, pagina 10.

696 Dat dak- en thuislozen en drugsgebruikers vaak worden beboet voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs is ook in hoofdstuk 3 opgemerkt. Hierbij wordt de legitimiteit van toepassing van de WUID niet in twijfel getrokken, aangezien PV's gekoppeld zijn aan een strafbaar feit en het dus redelijkerwijs noodzakelijk kan worden geacht dat de vorderingsbevoegdheid is toegepast. Wel is de vraag of het opportuun is om deze groep in deze mate voor de WUID te beboeten. In de Memorie van Toelichting en de aanwijzing van het College van PG's wordt geen uitspraak gedaan over de toepassing van de wet bij deze groep burgers. De aanwijzing stelt wel dat beboeten niet opportuun is wanneer het gaat om een verwarde of gestoorde persoon. De vraag is of een deel van deze groep geschaard zou kunnen worden onder 'verwarde personen'.

Mate waarin de toepassing van de bevoegdheid leidt tot agressie

697 Uit de interviews in het kader van dit onderzoek blijkt de opsporingsambtenaren van oordeel zijn dat in algemene zin agressief gedrag richting hen wel aan de orde is en de laatste jaren is toegenomen. De respondenten zien geen toename in agressief gedrag als gevolg van invoering van de WUID.

698 De respondenten zijn unaniem in hun oordeel dat agressie naar aanleiding van het vorderen van een identiteitsbewijs meestal niet de directe oorzaak is van het agressieve gedrag van de verdachte. Als er sprake is van agressief gedrag, dan komt dat vaak vanwege staandehouding op verdenking van het strafbare feit dat aanleiding is voor de vordering van het identiteitsbewijs.

699 Invoering van de WUID heeft niet geleid tot meer agressief gedrag. Wel was er in de beginperiode wel enige weerstand bij de verdachten in de vorm van discussie, weerwoord en irritatie. Dit is ook in lijn met de reactie die het publieke protest (op internet) tegen invoering van de WUID wenste te bereiken. Hierin werd opgeroepen om te vragen naar uitleg over de directe aanleiding voor het vorderen van het identiteitsbewijs.

6100 De beantwoording van stellingen in de enquête met betrekking tot agressie nuanceert dit beeld enigszins: 37% van de respondenten geeft aan dat een situatie waarin het identiteitsbewijs is gevorderd, wel eens is geëscaleerd. Daarvan geeft 20% aan dat de aanleiding van de escalatie specifiek te maken had met de toepassing van de WUID en 52% van hen geeft aan dat de aanleiding van de escalatie zowel met de vordering als met het strafbare feit te maken had. Aangezien in de schriftelijke enquête echter wordt gevraagd een concrete situatie van agressief gedrag jegens henzelf in gedachten te nemen, kan de beantwoording ook betrekking hebben op uitzonderlijke gevallen. De resultaten van de schriftelijke enquête moeten daarom op dit punt met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

7 De toegevoegde waarde van de wet

701 In tabel 7.1 is de onderzoeksvraag weergegeven die in dit hoofdstuk wordt beantwoord. Het betreft de onderzoeksvraag die direct aansluit bij de centrale probleemstelling.

Onderzoeksvraag	
8	Draagt de wet volgens de opsporingsambtenaren en toezichthouders bij aan ondersteuning van hun taakuitoefening en versterking van de handhaving?

Tabel 7.1: Overzicht in hoofdstuk 7 te beantwoorden onderzoeksvraag

Verwachte bijdrage aan de taakuitoefening van de politie

702 Het doel van de WUID is om de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders te versterken. De taakuitoefening van de politie valt in drie onderdelen uiteen.

703 De verwachting was dat de WUID zou bijdragen aan versterking van de strafrechtelijke handhaving, doordat het vaker en sneller mogelijk zou zijn de juiste identiteit vast te stellen. Ten eerste zou dit effect optreden doordat de vorderingsbevoegdheid is uitgebreid: bij alle staandhoudingen is de opsporingsambtenaar bevoegd inzage in het identiteitsbewijs te vorderen. Ten tweede zou dit effect optreden doordat verdachten vaker een identiteitsbewijs bij zich zouden dragen, mede door de strafdreiging van aanhouding en vervolging voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. Hierdoor zou het probleem van het veelvuldig opgeven van valse namen bij het uitschrijven van bekeuringen verminderen doordat de WUID uiteindelijk tot een bepaalde mate van normalisering onder de bevolking zou leiden⁶⁹.

704 Daarnaast was de verwachting dat de WUID zou bijdragen aan de handhaving van de openbare orde, omdat personen niet meer kunnen wegduiken in de anonimiteit bij dreigende wanordelijkheden. Politieambtenaren hebben immers een vorderingsbevoegdheid in deze situaties en verwacht mag worden dat deze ook wordt toegepast. Bij daadwerkelijke schending van de openbare orde kan de identiteit van verdachten vaker en sneller worden vastgesteld. Enerzijds omdat de vorderingsbevoegdheid hier geldt, anderzijds omdat wordt verwacht dat verdachten vaker een identiteitsbewijs bij zich zouden dragen, mede door de strafdreiging van aanhouding en vervolging voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. Bovendien biedt de WUID handvatten voor preventie van overlast in de publieke ruimte, door het in kaart kunnen brengen van (jeugd)groepen die regelmatig overlast veroorzaken.

⁶⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 218 C.

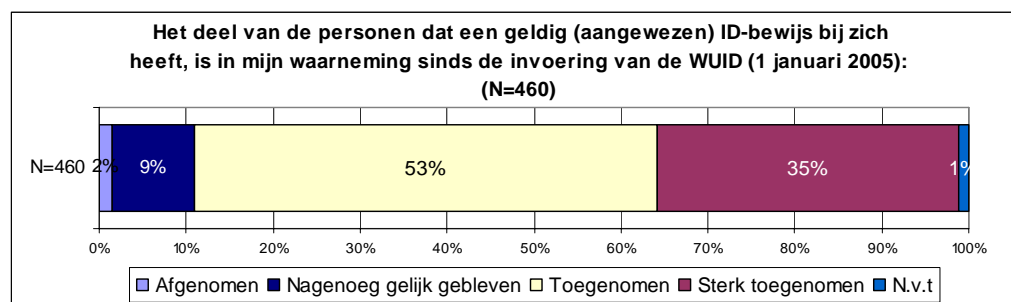
705 Ten slotte zou de WUID bijdragen aan de hulpverleningstaak. Het uitvoeren van deze taak zou eenvoudiger worden, omdat hulpbehoevenden vaker een identiteitsbewijs bij zich hebben en omdat de opsporingsambtenaar de vorderingsbevoegdheid kan toepassen om hulpverleningsdiensten snel in te lichten over de identiteit van een hulpbehoevende.

Waargenomen bijdrage aan de taakuitoefening van de politie

Deel van burgers dat identiteitsbewijs kan tonen

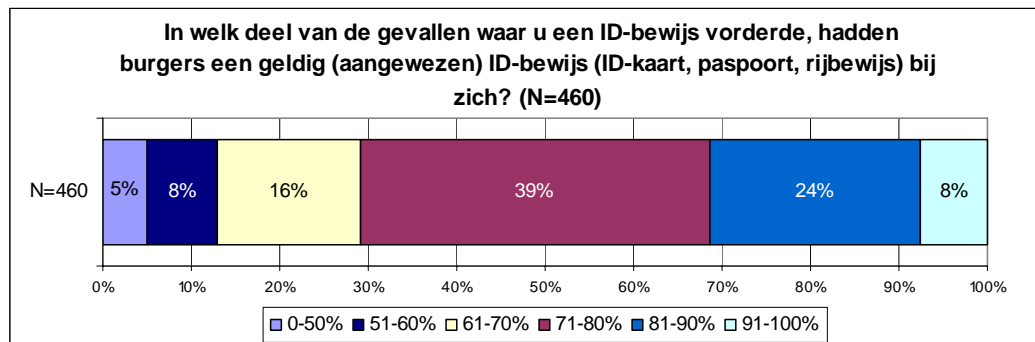
706 Een belangrijk onderdeel in de beleidshypotheses van de wet is dat burgers vaker een identiteitsbewijs bij zich zouden gaan dragen door de WUID. Daardoor zou het vaker en sneller mogelijk zijn de identiteit op straat vast te stellen.

707 Uit enquête blijkt dat bijna 90% van de respondenten waarneemt dat het deel dat een geldig, aangewezen identiteitsbewijs bij zich heeft sinds de invoering van de WUID is toegenomen (zie figuur 7.1).



Figuur 7.1: Perceptie toename in het bij zich dragen van een identiteitsbewijs (bron: schriftelijke enquête)

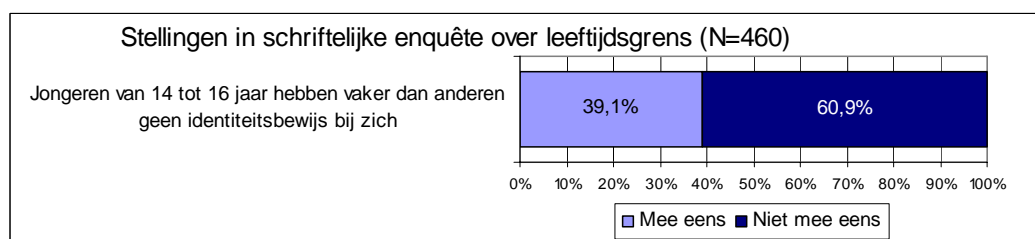
708 In de schriftelijke enquête is de open vraag gesteld in welk deel van de gevallen waarin een identiteitsbewijs is gevorderd, de burger een geldig (aangewezen) identiteitsbewijs bij zich had. 95% van de respondenten antwoordt dat dit deel hoger ligt dan 50%. Ruim 70% van de respondenten schat in dat deze fractie boven de 70% ligt (zie figuur 7.2).



Figuur 7.2: Schatting percentage dat een identiteitsbewijs kon tonen (bron: schriftelijke enquête)

709 In de interviews wordt bevestigd dat Boa's en politieambtenaren ervaren dat burgers sinds de invoering van de WUID vaker een identiteitsbewijs bij zich hebben. Hierbij stellen de respondenten dat de toename vooral geldt bij de groepen die voor de invoering van de wet vaak geen identiteitsbewijs bij zich hadden: jeugdigen, fietsers, voetgangers, en gebruikers van het openbaar vervoer. De respondenten zijn van mening dat de toename is veroorzaakt door de invoering van de WUID. Zij stellen dat de dreiging van aanhouden en het opmaken van een PV 447e Sr hierin een belangrijke rol speelt.

710 Uit de interviews komt naar voren dat vooral jeugdigen vaker een identiteitsbewijs bij zich hebben. Dit beeld wordt deels bevestigd door de resultaten van de schriftelijke enquête (zie figuur 7.3). Ruim 60% van de respondenten ontkent de stelling dat jongeren van 14 tot 16 jaar vaker dan anderen geen identiteitsbewijs bij zich hebben.



Figuur 7.3: Het bij zich dragen van een identiteitsbewijs door jongeren (bron: schriftelijke enquête)

Preventieve werking van aanwezigheid bevoegdheden

711 De identiteit van de verdachten kan dus vaker en sneller worden vastgesteld omdat burgers vaker een identiteitsbewijs bij zich hebben en deze vaker tonen wanneer naar het identiteitsbewijs wordt gevraagd of inzage wordt gevorderd.

712 Geïnterviewde politieambtenaren en Boa's geven aan dat de dreiging van aanhouding en / of de dreiging van een boete van €50,- of €25,- bij jongeren van 14 of 15 jaar ook op een andere manier effect heeft naast het bij zich dragen van een identiteitsbewijs. Vóór de WUID moesten opsporingsambtenaren vaak met allerlei trucs de identiteit van de betrokkene achterhalen. Wanneer de burger geen zin had om zijn identiteit prijs te geven, was het in veel situaties lastig om 'door te pakken'. Dit gold met name voor een kleine groep burgers die vaak in aanraking kwam met de politie en vaak goed op de hoogte was van de bevoegdheden van de opsporingsambtenaren. Alleen wanneer de opsporingsambtenaar een duidelijk vermoeden had van het opgeven van een valse naam, had hij een duidelijke reden om aan te houden en de verdachte hiervoor te vervolgen. Met de invoering van de WUID zijn de bevoegdheden om 'door te pakken' breed aanwezig, mits wordt voldaan aan de voorwaarden die de wet stelt. Geïnterviewden geven aan dat alleen de dreiging van het toepassen van deze bevoegdheden vaak al voldoende is om medewerking van de betrokkene te krijgen inzake het vaststellen van zijn of haar identiteit. Ook als de betrokkene geen in de WUID aangewezen identiteitsbewijs bij zich heeft, is deze medewerking een verbetering ten opzichte van de situatie vóór de WUID. Immers in de praktijk wordt door de meeste korpsen en arrondissementsparketten identiteitsvaststelling op basis van andere documenten en hulpmiddelen voldoende geacht, mits de wijze van identiteitsvaststelling goed wordt geregistreerd. De WUID draagt op deze wijze bij aan een snellere en betere identiteitsvaststelling.

Uitbreiding vorderingsbevoegdheid

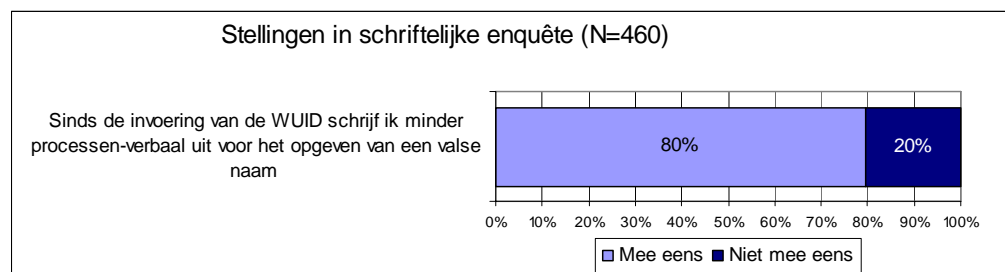
713 Vóór de WUID bestond er al een beperkte vorderingsbevoegdheid, zoals weergegeven in hoofdstuk 2. Uit de interviews blijkt, zoals al aangegeven in hoofdstuk 3, dat een deel van de opsporingsambtenaren in de praktijk vóór de invoering van de WUID ook al naar een identiteitsbewijs vroeg of in bepaalde situaties al konden vorderen op basis van eerder geldende bevoegdheden. Deze opsporingsambtenaren stellen dat er aan hun werkwijze weinig is veranderd. Dit geldt vooral voor de opsporingsambtenaren met een specifieke taak die vóór de WUID in bepaalde situaties ook al een vorderingsbevoegdheid hadden. Het gaat bijvoorbeeld om de verkeerspolitie van het KLPD en de Boa's bij vervoersbedrijven. Er is echter ook een groep waarbij de vorderingsbevoegdheid nog niet bestond, maar waar wel om een identiteitsbewijs werd gevraagd vanuit de gedachte 'vragen staat vrij'. Deze respondenten geven aan in principe nog steeds te vragen naar het identiteitsbewijs en alleen te vorderen als zij vermoeden dat de verdachte wel een identiteitsbewijs bij zich heeft, maar hem niet wil geven.

714 Daarnaast zijn er situaties te noemen waarin men vóór de WUID niet om een identiteitsbewijs vroeg, maar sinds de inwerkingtreding van de WUID wel. Het gaat om een aantal in hoofdstuk 3 genoemde situaties, zoals bij preventie van overlast. Een ander voorbeeld is wanneer politieambtenaren afgaan op een melding (bijvoorbeeld van overlast) waar bij arriveren van de politie geen sprake (meer) is van een strafbaar feit, maar wel personen aanwezig zijn waarvan de politie vermoedt dat zij iets met de melding te maken hebben.

Vóór de WUID zouden opsporingsambtenaren in deze situaties vaak niet naar het identiteitsbewijs hebben gevraagd, omdat zij wisten dat ze weinig konden doen wanneer de betrokkenen niet mee zouden werken. Na invoering van de WUID geven opsporingsambtenaren aan in dergelijke situaties vaak wel te vragen naar het identiteitsbewijs of het identiteitsbewijs te vorderen. Hierbij speelt een belangrijke rol dat men zich gesteund voelt door de bevoegdheden die men heeft om vervolgstappen te zetten wanneer iemand weigert zich te identificeren.

Opgeven valse naam

715 Uit de schriftelijke enquête blijkt dat 80% van de respondenten sinds de invoering van de WUID minder PV's opmaakt voor het opgeven van een valse naam (zie figuur 7.4).



Figuur 7.4: PV's voor het opmaken van een valse naam (bron: schriftelijke enquête)

716 In de interviews wordt ook genoemd dat er minder vaak een valse naam wordt opgegeven doordat burgers vaker een identiteitsbewijs bij zich dragen en politieambtenaren en Boa's meer bevoegdheden hebben. Dit effect is in het bijzonder zichtbaar bij de jeugd, die volgens geïnterviewden vaak uit angst voor de ouders een valse naam opgaven. De afname van het aantal PV's voor het opgeven van een valse naam (feitcode D515) is ook terug te zien in de cijfers. In 2004 werden er nog 7.500 PV's opgemaakt voor het opgeven van een valse naam. In 2007 waren dit er ruim 3.500. In 2008 werden er tot en met oktober ruim 2.500 PV's opgemaakt voor het opgeven van een valse naam. De dalende trend is bij vrijwel alle opsporingsinstanties zichtbaar.

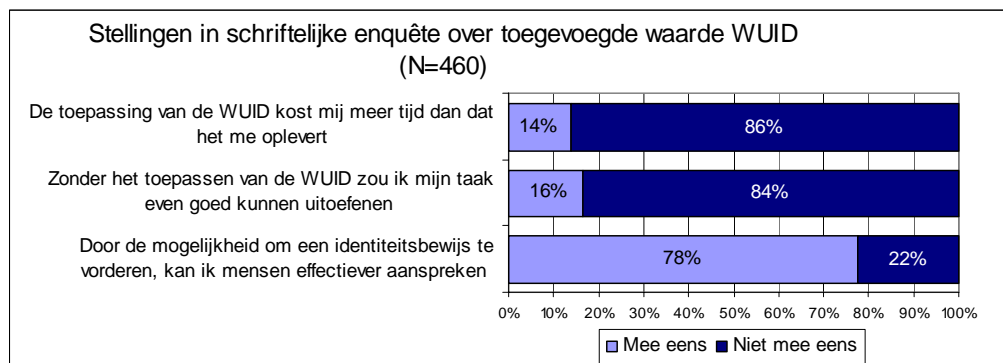
717 Er blijft volgens enkele geïnterviewden een kleine groep jeugdigen bestaan die een valse naam opgeeft door middel van het bewust aannemen van de identiteit van een leeftijdsgenoot. Er zijn zelfs voorbeelden waar jeugdigen twee schoolagenda's en twee schoolpassen bij zich hebben om boetes te ontlopen.

Toegevoegde waarde WUID voor taakuitoefening politie

718 In de schriftelijke enquête is een aantal stellingen voorgelegd over de toegevoegde waarde van de WUID (zie figuur 6.7). 86% van de respondenten is het oneens met de stelling dat de WUID meer tijd kost dan dat het oplevert.

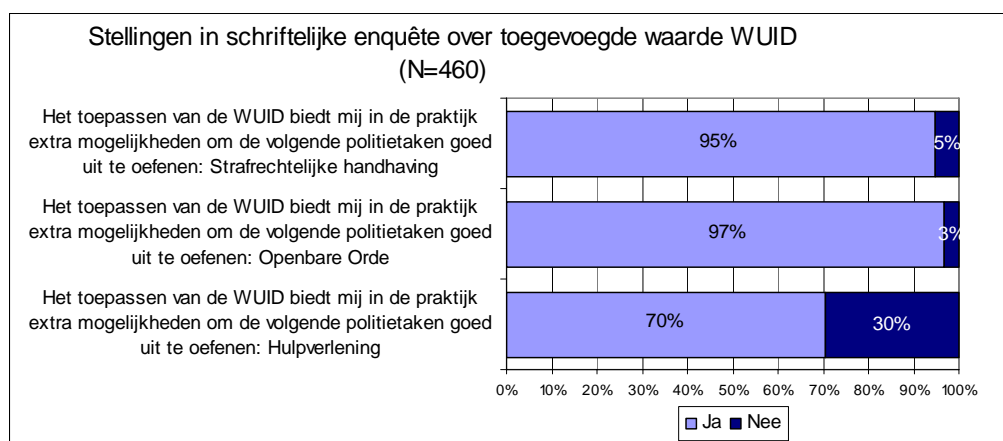
De 14% van de respondenten die het niet eens is met de stelling zijn voornamelijk afkomstig uit het KLPD, Amsterdam-Amstelland en Haaglanden. Voor het KLPD en Amsterdam-Amstelland is deze stellingname verklaarbaar vanuit de casusbeschrijvingen (zie hoofdstuk 5). Voor het korps Haaglanden is in dit onderzoek op basis van de interviews bij dit korps geen verklaring gevonden.

719 Bij de overige stellingen zijn geen opvallende verschillen waar te nemen tussen de korpsen.



Figuur 7.5: Stellingen over toegevoegde waarde WUID (bron: schriftelijke enquête)

720 Uit de schriftelijke enquête blijkt dat het overgrote deel van de respondenten van mening is dat de WUID hen extra mogelijkheden biedt om de politietaken goed uit te voeren. Dit geldt in mindere mate voor de hulpverleningstaak. Dit beeld komt overeen met de interviewresultaten. Zoals in hoofdstuk 3 weergegeven, wordt de vorderingsbevoegdheid in hulpverleningssituaties minder vaak toegepast, mede omdat deze situaties minder vaak voorkomen (zie figuur 7.6).



Figuur 7.6: Stellingen over toegevoegde waarde per taak (bron: schriftelijke enquête)

721 Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 3 en in hoofdstuk 5 hebben de arrondissementsparketten lijsten opgesteld van documenten en hulpmiddelen aan de hand waarvan tot een acceptabele wijze van identiteitsvaststelling kan worden gekomen. Het gevolg is dat de verbalisant meer mogelijkheden heeft om de identiteit van de verdachte op straat vast te stellen, waardoor het minder vaak noodzakelijk is om aan te houden om het PV of de PV's te completeren. Het risico van het verruimen van de documenten en middelen ter identiteitsvaststelling is dat de toegevoegde waarde van de handhaving van de WUID voor de kwaliteit van identiteitsvaststelling kan verminderen. Wanneer geen gekwalificeerd identiteitsbewijs wordt getoond, blijft het risico op identiteitsfraude in de vorm van het aannemen van de identiteit van een ander aanwezig zonder dat direct sprake hoeft te zijn van documentvervalsing. Eerder werd al het voorbeeld genoemd waar jeugdigen twee schoolagenda's en twee schoolpassen bij zich hebben om boetes te ontlopen. Volgens een medewerker van het CJIB die bezig is met het onderwerp identiteitsfraude en een rol heeft in het rechtzetten van dergelijke fouten, komt dit vaker voor dan de politieambtenaren op straat vermoeden.

722 Een andere reactie op het hoge aantal afboekingen en sepots is het stellen van strikte grenzen aan het vervolgen van artikel 447e Sr, zoals in Amsterdam is gebeurd. Het gevolg is dat er nauwelijks meer wordt vervolgd voor het niet kunnen tonen van het identiteitsbewijs. Ook zijn er in Amsterdam aanwijzingen dat verbalisanten minder vaak gebruik maken van de vorderingsbevoegdheid en de bevoegdheid tot het gebruiken van aanvullende dwangmiddelen, omdat zij zich niet gesteund voelen door justitie in de handhaving. Wanneer er weinig wordt aangehouden om de identiteit vast te stellen en er weinig PV's 447e Sr worden opgemaakt, vervalt de strafdreiging die uitgaat van de WUID grotendeels. Dit brengt het risico met zich dat de normaliserende werking die werd verwacht van de wet wellicht minder op zal treden.

723 Een ander effect dat volgens enkele geïnterviewden optreedt, heeft te maken met de strengere eisen aan de wijze waarop de identiteit dient te worden vastgesteld en de wijze waarop dit in het PV moet worden geregistreerd, welke mede door de inwerkingtreding van de WUID zijn aangescherpt. Executieve medewerkers zouden er vaker voor kiezen om een betrokkene te waarschuwen in plaats van te beboeten voor een overtreding, wanneer de betrokkene zich niet voldoende kan identificeren. De reden om dit te doen is dat de verbalisant de betrokkene zal moeten aanhouden om het PV voor de overtreding te completeren, wat hem veel tijd kost en wat hij wellicht niet proportioneel vindt. Wanneer dit stelselmatig het geval is, dan loopt de burger die altijd een identiteitsbewijs bij zich draagt bij een overtreding meer risico op een boete dan een burger die zich bewust of onbewust nooit kan identificeren. Dit zou niet bevorderlijk zijn voor de rechtsgelijkheid en de handhaving van de openbare orde. Op basis van dit onderzoek kan niet worden vastgesteld in welke mate dit effect aan de orde is. In één van de korpsen is in dit kader de relatie tussen de WUID en het aantal staandehoudingen voor overtredingen onderzocht door middel van een poll op intranet en een twintigtal interviews. De conclusie was dat dit effect deels op waarheid berust.

Conclusies toegevoegde waarde WUID voor politieambtenaren

724 Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de WUID volgens politieambtenaren toegevoegde waarde biedt voor de taakuitoefening.

725 De WUID draagt bij aan de strafrechtelijke handhaving doordat het vaker en sneller mogelijk is de juiste identiteit vast te stellen. Dit wordt deels veroorzaakt doordat verdachten vaker een aangewezen identiteitsbewijs bij zich hebben en deels doordat verdachten op straat vaker meewerken aan de identiteitsvaststelling. PV's van overtredingen en gedragingen komen vaker terecht bij de juiste persoon, omdat vaker de juiste identiteit wordt vastgesteld en minder vaak een valse naam wordt opgegeven. Een aantal respondenten noemt nog de toegevoegde waarde van de WUID, mits gehandhaafd, voor het juist registreren van de persoonsgegevens in de overheidssystemen. Wanneer de persoonsgegevens altijd worden genoteerd aan de hand van een gekwalificeerd identiteitsbewijs, is de kans op vervuiling in de systemen klein.

726 De WUID draagt bij aan de handhaving van de openbare orde, omdat personen bij dreigende wanordelijkheden vaker uit de anonimiteit worden gehaald. Bij daadwerkelijke schending van de openbare orde kan de identiteit van verdachten vaker en sneller worden vastgesteld, doordat verdachten vaker een aangewezen identiteitsbewijs bij zich hebben en deels doordat verdachten op straat vaker meewerken aan de identiteitsvaststelling. Het blijkt dat de WUID daadwerkelijk wordt gebruikt voor het in kaart kunnen brengen van (jeugd)groepen die regelmatig overlast veroorzaken, in het bijzonder in de grootstedelijke korpsen. Hierdoor vindt preventie van overlast in de publieke ruimte plaats.

727 De toegevoegde waarde voor de hulpverleningstaak wordt minder groot geacht.

728 De invloed van het handhavingsbeleid op de mate waarin de toegevoegde waarde wordt gerealiseerd, moet niet worden onderschat. Het hoge percentage afboekingen en sepots heeft tot gevolg dat er in bepaalde regio's duidelijk minder PV's 447e Sr worden opgemaakt en dat er terughoudender wordt omgegaan met het toepassen van de vorderingsbevoegdheid. Het wegvallen van de strafdreiging leiden mogelijk tot een lagere bereidheid om een identiteitsbewijs bij zich te dragen en kan daarmee afdoen aan de toegevoegde waarde van de wet. Daarnaast heeft de mate waarin eisen worden gesteld aan de wijze van identiteitsvaststelling en de registratie daarvan wellicht invloed op het verbaliseergedrag van de executieve medewerkers voor overtredingen in het algemeen. Zie hiervoor ook hoofdstuk 5.

Toegevoegde waarde voor de taakuitoefening van Boa's en toezichthouders

729 Het doel van de WUID is om de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders te versterken. De aard van de taakuitoefening van Boa's en toezichthouders is zeer divers. Aangezien dit onderzoek zich slechts heeft gericht op Boa's van drie vervoersbedrijven en vier diensten stadstoezicht van gemeenten, wordt de toegevoegde waarde voor deze groepen beschreven.

730 Voor de geïnterviewde diensten stadstoezicht bestond er vóór de WUID vaak geen vorderingsbevoegdheid. De geïnterviewde Boa's bij de diensten stadstoezicht zien duidelijk de toegevoegde waarde van de WUID. Zij ervaren dat de identiteit van verdachten in overtredingssituaties gemakkelijker kan worden vastgesteld. De genoemde oorzaken komen overeen met de door de politie genoemde oorzaken: burgers kunnen vaker een aangewezen identiteitsbewijs tonen en de dreiging van aanhouding en/of vervolging van het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs stimuleert de medewerking van de personen in kwestie.

731 Voor de geïnterviewde Boa's bij de vervoersbedrijven ligt de situatie anders. In situatie vóór de WUID was er ook al sprake van een identificatieplicht bij reizen met het openbaar vervoer. Het verschil is dat Boa's met de invoering van de WUID ook bevoegdheden hebben gekregen om dwangmiddelen toe te passen en PV's 447e Sr op te maken. De Boa's geven aan dat dit hun taakuitoefening ondersteunt. De 'stok achter de deur' wordt zeer belangrijk geacht in het daadkrachtig kunnen handelen. Door de WUID kiezen veel reizigers bij het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs eieren voor hun geld: ze kiezen veel vaker dan voorheen voor de optie om de boete af te kopen, wanneer zij zich niet kunnen identificeren en dus het risico op een aanhouding en/of een boete lopen. Daarnaast is de identiteitsvaststelling op PV's van overtredingen van de Wet Personenvervoer 2000 beter geworden. Hierdoor zijn de betalingspercentages van deze bekeuringen hoger geworden.

732 Boa's van gemeentelijke vervoersbedrijven geven wel aan dat zij voornamelijk in het jaar na invoering van de WUID vaak moesten toelichten welke bevoegdheden de Boa's hebben op basis van deze wet. Het gebeurt nog steeds regelmatig dat de reiziger geen identiteitsbewijs toont op vordering van een Boa, en later wel een identiteitsbewijs toont wanneer een politieambtenaar wordt ingeschakeld. Een aantal Boa's bij twee gemeentelijke vervoersbedrijven geeft aan dat zij daarom altijd vorderen voordat zij overgaan tot het betrekken van de politie.

8 Conclusies

801 In dit hoofdstuk worden de conclusies van de evaluatie van de WUID weergegeven. De conclusies worden weergegeven per onderzoeksvraag. Conclusies ten aanzien van de toegevoegde waarde van de WUID voor de taakuitoefening van opsporingsambtenaren en toezichthouders komt aan de orde in de beantwoording van onderzoeksvraag 8. Er wordt ook stilgestaan bij de knelpunten in de uitvoering van de WUID voor zover deze invloed hebben op de toegevoegde waarde. Er worden ook conclusies getrokken ten aanzien van de belangrijkste kritiekpunten op de WUID bij invoering. Daarbij wordt voornamelijk aandacht besteed aan de duidelijkheid en toetsbaarheid van het criterium 'redelijke taakuitoefening' en onbedoelde toepassingen van de wet.

I. De toepassing van de uitgebreide bevoegdheid (situaties en omvang)

Onderzoeksvraag 1: *Kan inzicht worden verkregen in de omvang van het aantal gevallen en de soorten van situaties waarin van de uitgebreide bevoegdheid gebruik wordt gemaakt?*

802 Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de vorderingsbevoegdheid, het toepassen van dwangmiddelen en het opmaken van PV's 447e Sr.

Het toepassen van de vorderingsbevoegdheid

803 De vorderingsbevoegdheid wordt vaak toegepast in combinatie met (kleine) overtredingen. Dit betreffen strafbare feiten die vanuit het perspectief van zowel de strafrechtelijke handhaving als handhaving van de openbare orde geregeld voorkomen. De vorderingsbevoegdheid wordt in uitzonderingsgevallen ingezet in hulpverleningssituaties. De meest voorkomende specifieke 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 ongeregelde rondom uitgaansgelegenheden en het controleren van personen die zich schuldig maken aan zwart- of grijsrijden in het openbaar vervoer of aan verkeersovertredingen.

804 Ten opzichte van de beschrijving van de gewenste toepassing van de vorderingsbevoegdheid in de aanwijzing van het College van PG's bestaan er enkele verschillen:

(a) De toepassing van de vorderingsbevoegdheid in overtredingsituaties is in de aanwijzing niet expliciet benoemd, terwijl deze in de praktijk veelvuldig voorkomt.

Dit doet vermoeden dat dit in de praktijk vaker voorkomt dan voorzien. Het toepassen van de vorderingsbevoegdheid in dergelijke situaties wordt vanzelfsprekend geacht, mede aangezien er ook vóór de WUID al een praktijk van het vragen van een identiteitsbewijs bestond in overtredingsituaties (vanuit de gedachte: 'vragen staat vrij').

- (b) In de aanwijzing wordt gesteld dat toepassing van de vorderingsbevoegdheid niet zonder meer aan de orde is voor personen van wie de identiteit al (ambtshalve) bekend is. In het onderzoek is echter gebleken dat in deze gevallen toch geregeld het identiteitsbewijs wordt gevorderd. Daarbij moet worden opgemerkt dat in de praktijk de definitie van 'ambtshalve bekend' problematisch kan zijn.
- (c) Ten slotte bestaat vanuit de interviews de indruk dat voornamelijk in de beginperiode na invoering van de WUID (de eerste maanden van 2005), bij een aantal opsporingsinstanties de bevoegdheden breder zijn toegepast dan de bedoeling was. Meerdere respondenten in de interviews hebben aangegeven dat bij een aanzienlijk aantal opsporingsambtenaren de indruk bestond dat met de invoering van de WUID een algemene identificatieplicht werd geïntroduceerd. Na enkele maanden is de noodzakelijkheid in het kader van het criterium 'redelijke taakuitoefening' nogmaals onder de aandacht gebracht en werd voor de meeste opsporingsambtenaren pas duidelijk dat er een goede aanleiding moest zijn en dat deze goed geregistreerd moest worden.

805 Door het ontbreken van een registratie van alle gevallen van het toepassen van de vorderingsbevoegdheid kan geen sluitend beeld worden gegeven van de omvang van het gebruik van de vorderingsbevoegdheid. Executieve medewerkers van de politie geven in een schriftelijke enquête aan de vorderingsbevoegdheid gemiddeld genomen 20 keer per maand toe te passen. 80% van hen zegt niet terughoudend te zijn bij de toepassing van de vorderingsbevoegdheid.

Het toepassen van dwangmiddelen

806 In de beginperiode na invoering van de WUID zijn dwangmiddelen (voornamelijk aanhouden en meenemen naar het bureau) vaak toegepast, mede omdat de interpretatie leefde dat deze moesten worden ingezet in de situatie dat iemand geen identiteitsbewijs kon tonen. Na de aanvulling op de aanwijzing in april 2005 is hierop bijgestuurd. In de overweging om al dan niet aan te houden, moesten proportionaliteit met betrekking tot het gepleegde feit en medewerking van de verdachte een belangrijke rol spelen. De brief biedt daarbij Naast de officiële identiteitsbewijzen werden in het vervolg ook andere middelen ter identificatie geaccepteerd.

807 De opsporingsambtenaren zijn als gevolg hiervan - in de loop van de tijd - terughoudender geworden in het toepassen van dwangmiddelen conform de gewijzigde beleidslijn. Naast de genoemde argumenten, laten zij daarbij ook de tijdsinvestering meewegen, die de opsporingsambtenaar zelf moet doen.

Het opmaken van PV's 447e Sr

808 Van de PV's 447e Sr zijn er veel uitgeschreven in combinatie met andere strafbare feiten. 40% van de PV's 447e Sr is te koppelen met TRIAS- of Mulderfeiten. Van 19% is het aannemelijk dat er een ander PV is uitgeschreven (waaronder overtredingen in het openbaar vervoer en misdrijven). Bij ongeveer 27% van de PV's blijkt uit de beschrijving op het mini-PV dat een strafbaar feit de aanleiding was voor het PV 447e Sr. Bij ongeveer 5% van de PV's 447e Sr lijkt geen sprake te zijn van ander strafbaar feit en bij ongeveer 9% van de PV's 447e Sr is de aanleiding niet af te leiden uit de registratiegegevens.

809 Uit de analyse van de PV's 447e Sr blijkt dat de WUID vaak is toegepast in combinatie met kleine overtredingen (38% van de situaties), verkeersovertredingen (23%), in het openbaar vervoer (11%) en misdrijven (4%). Daarnaast is 7% van de PV's 447e Sr uitgeschreven in combinatie met een ander PV, waarvan de inhoud onbekend is, en heeft 5% van de PV's (waarschijnlijk) geen betrekking op een strafbaar feit. Voor 9% is geen aanleiding uit de registratie af te leiden.

810 Uit het onderzoek blijkt dat er PV's 447e Sr zijn opgemaakt in situaties waarin dat volgens de aanwijzing van het College van PG's niet altijd opportuun was. Het gaat ten eerste om bestraffing in het geval van personen die ambtshalve bekend zijn bij de politie. Dit kan onder andere worden verklaard door de onduidelijkheid rondom het criterium 'ambtshalve bekend'. Ten tweede gaat het om het laten staan van het PV 447e Sr op het moment dat het identiteitsbewijs alsnog wordt langsgebracht. De regel om het PV 447e Sr in deze situatie te laten vervallen heeft bij opsporingsambtenaren tot veel onbegrip geleid. Het zwart op wit stellen van deze regel zou de beslissingsvrijheid van de individuele opsporingsambtenaar wegnemen. Ook is de regel moeilijk te rijmen met het rechtvaardigheidsgevoel van de opsporingsambtenaren. Volgens opsporingsambtenaren zou dit ertoe leiden dat meewerkende verdachten van wie de identiteit op straat kan worden vastgesteld wel een PV 447e zouden krijgen, terwijl 'lastpakken' die moeten worden aangehouden uiteindelijk zonder boete worden heengezonden.

De toepassing van de WUID door Boa's (niet zijnde politieambtenaren)

811 De toepassing van de WUID door Boa's zonder politietaak komt deels overeen met de opsporingsambtenaren bij de politie. De vorderingsbevoegdheid wordt veelvuldig toegepast. Het toepassen van dwangmiddelen wordt veelal overgelaten aan de politie. De Boa's zonder politietaak zijn terughoudender in het opmaken van PV's 447e Sr.

812 De toepassing door opsporingsambtenaren in dienst van de Koninklijke Marechaussee (KMar) is niet uitgebreid onderzocht, maar wijkt voor zover vastgesteld niet af van de toepassing door politieambtenaren.

2. Aantal PV's 447e Sr en het procesverloop

Onderzoeksvraag 2: *Hoeveel processen-verbaal (PV's) zijn er opgemaakt ter zake van overtreding van artikel 447e Sr? Hoe is het procesverloop geweest van deze PV's?*

813 Het aantal PV's 447e Sr is afgenomen van ruim 70.000 PV's in 2005 naar minder dan 30.000 PV's in 2007 en ruim 21.000 PV's in 2008. Er is na strikte handhaving in de beginperiode, minder vaak gekozen voor bestraffing voor overtreding van artikel 447e Sr. Ongeveer 9% van de PV's is opgemaakt voor jongeren van 14 en 15 jaar. Ongeveer 12% heeft betrekking op 16- en 17-jarigen. Verreweg het grootste deel van de PV's 447e Sr (96%) is aangeleverd door de politiekorpsen.

814 In 68% van het totale aantal PV's 447e Sr dat is opgemaakt tussen 1 januari 2005 en 31 december 2007 is de transactie betaald (voor of na overdracht aan het OM) of is na dagvaarding veroordeling gevolgd. Wanneer de PV's waarvan de transactie is betaald op aanschrijven van het CJB buiten beschouwing worden gelaten, is dit percentage lager: 44% van de ID-zaken die zijn doorgestuurd naar het OM, zijn betaald of hebben geleid tot veroordeling.

815 In het onderzoek zijn diverse verschillen waargenomen tussen arrondissementen. Deze verschillen zijn nader onderzocht aan de hand van vijf casussen (KLPD, Amsterdam, Rotterdam, Arnhem en Utrecht). De conclusies naar aanleiding van deze casussen zijn als volgt samen te vatten.

Kwaliteit van de registratie

816 De kwaliteit van de registratie op de PV's 447e Sr is voornamelijk in het eerste jaar niet voldoende geweest om op zitting voldoende bewijslast te vormen. Dit heeft ertoe geleid dat veel WUID zaken zijn afgeboekt of geseponeerd, of op zitting tot vrijspraak hebben geleid. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen:

- (a) Het handhavingsbeleid is niet altijd vooraf afgestemd tussen het arrondissementsparket en de politiekorpsen en andere uitvoerende organisaties. Het laat beschikbaar komen van de aanwijzing heeft hierbij mogelijk een rol gespeeld.
- (b) In de instructie is lang niet altijd aandacht geweest voor het belang van een exacte en volledige registratie van feiten en omstandigheden. De ogenschijnlijke paradox tussen de eisen aan de registratie en het gebruik van een mini-PV heeft hierbij een rol gespeeld.

Eisen aan identiteitsvaststelling

817 De inwerkingtreding van de WUID lijkt te hebben bijgedragen aan het effect dat rechters en arrondissementsparketten strengere eisen zijn gaan stellen aan de wijze van identiteitsvaststelling van verdachten zoals weergegeven op PV's van overtredingen en gedragingen in het algemeen. Bij staandehouding van een verdachte bestaat de vorderingsbevoegdheid, en zou verwacht kunnen worden dat de verbalisant het noodzakelijk acht de identiteit van de verdachte vast te stellen ten behoeve van het opmaken van het PV voor het strafbare feit. Indien de verdachte geen identiteitsbewijs kan tonen, zou kunnen worden verwacht dat de verbalisant vervolgens middelen toepast om de identiteit op andere wijze vast te stellen. Op basis van dit onderzoek is niet vast te stellen in welke mate de eisen aan de wijze van identiteitsvaststelling van verdachten zoals weergegeven op PV's van overtredingen en gedragingen zijn aangescherpt.

818 De politiekorpsen zijn zich weinig bewust geweest van de aanscherping van de eisen naar aanleiding van de inwerkingtreding van de WUID. Hierover is ook niet altijd gecommuniceerd tussen de kantonrechters, de arrondissementsparketten en de politiekorpsen. Dit heeft er zeer waarschijnlijk toe geleid dat het aantal afboekingen en sepots van PV's van feitgecodeerde overtredingen en gedragingen, geconstateerd in 2005, hoger was. Bij het KLPD is dit effect sterk geweest. Tegelijkertijd liepen politieambtenaren tegen het probleem aan dat aanhouden van een verdachte die op vordering geen identiteitsbewijs kon tonen, niet altijd mogelijk of wenselijk was om reden van proportionaliteit, en om praktische redenen, zoals de situatie dat het bureau niet in de buurt is. Deze waarneming in de praktijk in combinatie met de toename van het aantal afboekingen en sepots op grond van de wijze van de identiteitsvaststelling en de registratie hiervan, heeft geleid tot verschillende lijsten met documenten en hulpmiddelen aan de hand waarvan tot een voor politie en OM acceptabele wijze van identiteitsvaststelling kon worden gekomen, bijvoorbeeld voor de juiste tenaamstelling van een PV voor een (ander)strafbaar feit. Hierbij heeft de aanvullende brief van het College van PG's, waarin ruimte wordt geboden voor identiteitsvaststelling aan de hand van andere documenten en hulpmiddelen dan de gekwalificeerde identiteitsdocumenten, een rol gespeeld.

Reacties op de afboekingen en sepots

819 Uit de casussen Rotterdam, Utrecht, Amsterdam en KLPD blijkt dat de uitspraken van de kantonrechters en het beleid van de arrondissementsparketten, al dan niet via de centrale verwerkingseenheden of kwaliteitsbureaus bij de opsporingsinstanties, van invloed zijn op de wijze waarop de WUID wordt toegepast door opsporingsambtenaren op straat.

820 De arrondissementsparketten en politiekorpsen hebben veelal gereageerd op de vele afboekingen en/of sepots en de vele PV's van gedragingen en overtredingen die werden teruggestuurd naar de aanleverende instanties. De reacties zijn verschillend geweest, zoals blijkt uit de casussen:

- (a) Eén van de reacties is het beter ondersteunen van de verbalisant op straat. In Utrecht, Amsterdam en Rotterdam zijn er standaard teksten of formulieren beschikbaar, die zijn afgestemd op de beoordelingscriteria van de arrondissementsparketten. Ook zijn instructies aangepast en is meer aandacht besteed aan voorlichting. Deze middelen zijn voornamelijk gericht op het verbeteren van de registratie en het bijsturen van de toepassing van de WUID;
- (b) Een tweede reactie is het vernuimen en verduidelijken van welke documenten en hulpmiddelen ter identificatie worden geaccepteerd. Het vernuimen is landelijk gecommuniceerd door de aanvullende brief van het College van PG's. Het verduidelijken komt in de casussen in het bijzonder naar voren bij het KLPD. Het gevolg is dat de verbalisant meer documenten en hulpmiddelen accepteert ter identiteitsvaststelling van de verdachte op straat, waardoor het minder vaak noodzakelijk is om aan te houden om het PV te completeren. Een ruime minderheid van de respondenten benadrukt de keerzijde van het accepteren van meer documenten en hulpmiddelen. Zij stellen dat als gevolg hiervan de toegevoegde waarde van de WUID voor de kwaliteit van de identiteitsvaststelling vermindert;
- (c) Een derde reactie is het stellen van een strikt acceptatiebeleid voor PV's 447e Sr, zoals in Amsterdam is gebeurd. Voor parket Amsterdam geldt dat meer dan driekwart van de PV's 447e Sr (2005: 75%, 2006: 80% en 2007: 95% exclusief openstaande zaken) (vooralnog) niet hebben leiden tot 'straf'. Dit percentage vertoont een stijgende lijn. Het gevolg is dat opsporingsambtenaren nauwelijks meer PV's opmaken voor het niet kunnen tonen van het identiteitsbewijs. Dat terwijl volgens de opsporingsambtenaren het strafbaar stellen juist bepalend is in het bewerkstelligen van toegevoegde waarden van de WUID. In Amsterdam zijn er sterke aanwijzingen dat verbalisanten minder vaak gebruik maken van de vorderingsbevoegdheid en minder vaak kiezen voor aanvullende dwangmiddelen.

3. Redelijke taakuitoefening

Onderzoeksvraag 3: *Is het criterium 'redelijke taakuitoefening' voldoende duidelijk als het gaat om de toepassing van de bevoegdheid tot vorderen?*

De toepassing van de WUID en de redelijke taakuitoefening

821 De eerste maanden na inwerkingtreding van de WUID zijn bij een aantal opsporingsinstanties de bevoegdheden breder toegepast dan de bedoeling was. De indruk bestond bij een deel van de opsporingsambtenaren dat met de invoering van de WUID een algemene identificatieplicht werd geïntroduceerd.

Na enkele maanden heeft bijsturing plaatsgevonden en werd voor de meeste opsporingsambtenaren pas duidelijk dat er een goede aanleiding moest zijn en dat de feiten en omstandigheden goed geregistreerd moesten worden.

822 Uit het onderzoek blijkt dat opsporingsambtenaren weten wanneer zij wel en geen gebruik kunnen maken van de vorderingsbevoegdheid. Een deel van de opsporingsambtenaren geeft aan behoefte te hebben aan een betere toelichting over wanneer nu wel en niet mag worden gevorderd. Een minderheid geeft aan dat de WUID soms of vaak zonder aanleiding wordt toegepast.

823 De volgende opmerkingen zijn te maken bij het toepassen van de vorderingsbevoegdheid in het kader van een redelijke taakuitoefening:

- (a) In het onderzoek is gebleken dat bij ambtshalve bekende personen toch geregeld het identiteitsbewijs wordt gevorderd.
- (b) In de jurisprudentie zijn voorbeelden te vinden waarin de rechter heeft geoordeeld dat er geen sprake is geweest van een redelijke taakuitoefening. Dit betreft echter weinig zaken. In het merendeel van de zaken is de 'klagende partij' niet in het gelijk gesteld. Uit de jurisprudentie blijkt dat het criterium van de redelijke taakuitoefening niet te beperkt moet worden geïnterpreteerd. Als er een duidelijk verband is tussen overlast en/of strafbare feiten enerzijds en het toepassen van de vorderingsbevoegdheid anderzijds, ook al vindt deze controle niet in dezelfde tijdsperiode en op dezelfde locatie plaats, dan wordt veelal voldaan aan het criterium.
- (c) Er zijn weinig klachten ingediend met betrekking tot de toepassing van de vorderingsbevoegdheid. Bovendien zijn de klachten die zijn ingediend veelal door bemiddeling afgedaan (onder andere door het geven van een toelichting). Van de klachten die vervolgens zijn behandeld, is er een beperkt aantal gegrond verklaard.
- (d) Het onderzoek heeft geen indicaties opgeleverd waaruit onterechte discriminerende toepassing zou blijken. Ten aanzien van discriminatie van vreemdelingen kan echter geen gefundeerd oordeel te geven op basis van dit onderzoek. Het onderwerp komt bijna niet terug in de klachten die zijn ingediend bij politiekorpsen, de NoM of bij het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (Art. 1). Opsporingsambtenaren worden wel geregeld beticht van discriminatie, maar leggen geen koppeling met de WUID.

PV's 447e Sr voor bepaalde personen of groepen

824 Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer 85% van het totale aantal PV's 447e Sr opgemaakt tot en met 2007 is uitgeschreven voor situaties waarin sprake was van een strafbaar feit. Een kleine 60% van de PV's betroffen ook 'dubbele boetes', waar voor zowel het strafbare feit dat aanleiding was voor de vordering als het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs een PV is opgemaakt.

825 De conclusie met betrekking tot 'dubbele boetes' is lastig als 'positief' of 'negatief' te kwalificeren. Het positieve is dat de aanleiding evident is. Vragen met betrekking tot de redelijke taakuitoefening zijn daarmee niet aan de orde. Het negatieve aspect is dat het strikte handhavings- en bestraffingsbeleid wel leidt tot weerstand. Een toepassing die meer rekening houdt met de specifieke situatie, zoals dat na de beginperiode veelal plaatsvindt, valt in goede aarde bij de verdachten. De toepassing van de vorderingsbevoegdheid is veelal geaccepteerd.

826 Een nadelig effect van het geven van 'dubbele boetes' is wel dat er een zwakkere groep in de samenleving (zwerfers, drugsverslaafden en daklozen) vaak worden beboet voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. Hierbij wordt de legitimiteit van toepassing van de vorderingsbevoegdheid niet in twijfel getrokken, aangezien de PV's 447e Sr gekoppeld zijn aan een strafbaar feit, en het dus redelijkerwijs noodzakelijk kan worden geacht dat de vorderingsbevoegdheid is toegepast, mits de persoon niet ambtshalve bekend was. Wel is de vraag of het opportuun is om deze groep in deze mate voor de WUID te beboeten. In de Memorie van Toelichting en de aanwijzing van het College van PG's wordt geen uitspraak gedaan over de toepassing van de wet bij deze groep burgers. De aanwijzing stelt wel dat bestraffing niet opportuun is wanneer het gaat om een verwarde of gestoorde persoon. De vraag is of een deel van deze groep geschaard zou moeten worden onder 'verwarde personen'.

827 Het valt niet uit te sluiten dat individuele prestatienormen van invloed zijn geweest op een deel van de opsporingsambtenaren bij de keuzes die zij maken voor wel of niet bestraffen van overtreding van artikel 447e Sr. Dit is echter geen aspect dat specifiek geldt voor de WUID. Wel werden PV's 447e Sr in eerste instantie als makkelijke PV's gezien, maar dit beeld is inmiddels aanzienlijk bijgesteld.

De toetsbaarheid van toepassing van het criterium 'redelijke taakuitoefening'

828 Uit het onderzoek blijkt dat toepassing van het criterium 'redelijke taakuitoefening' moeilijk toetsbaar is. Dit wordt ten eerste veroorzaakt door een pragmatische omgang met het registreren van de feiten en omstandigheden die de aanleiding tot vordering hebben gevormd. Vooral in het begin zijn opsporingsambtenaren nalatig geweest in het registreren van de reden van vordering in de PV's 447e Sr. Het belang van de toetsbaarheid van de noodzaak van de vordering en de juridische implicaties van het ontbreken hiervan, zijn door veel verbalisanten niet ingezien. In een aantal gerechtelijke uitspraken wordt duidelijk dat de rechter op basis van de motivatie in het PV 447e Sr niet kan beoordelen of er sprake is geweest van noodzakelijkheid van de vordering of niet kan beoordelen op basis van welke bevoegdheid de vordering is gedaan.

829 Ten tweede wordt dit veroorzaakt doordat de meeste politiekorpsen niet hebben voldaan aan het verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de klachtenregistraties dusdanig in te richten dat vragen over het aantal klachten en de aard van de klachten beantwoord konden worden. Veel van de klachten die zijn ingediend naar aanleiding van het toepassen van de WUID, zijn bovendien afgedaan door middel van bemiddeling en hoefden daarom niet door een klachtencommissie getoetst te worden.

830 Ten derde is uit het raadplegen van de bedrijfsprocessensystemen van de politie gebleken dat (niet-verplichte) registratie van het toepassen van de vorderingsbevoegdheid zonder dat sprake was van vervolging op een herkenbare incidentcode niet of nauwelijks voorkomt. De indruk bestaat dat situaties waarin de vorderingsbevoegdheid is toegepast, maar waarin geen PV 447e sr is opgemaakt, nauwelijks worden geregistreerd in de dagverslagen. Wel wordt in het kader van het in kaart brengen van groepen die regelmatig overlast veroorzaken de identiteit van verdachten vastgelegd. Dit is echter niet eenvoudig af te leiden uit de bedrijfsprocessensystemen.

4. Praktijkervaringen met de leeftijdsgrens van 14 jaar

Onderzoeksvraag 4: *Wat zijn de praktijkervaringen met de leeftijdsgrens van 14 jaar?*

831 De leeftijdsgrens van 14 jaar is in de totstandkoming van de wet een compromis geweest tussen de leeftijdsgrens van 12 jaar en de leeftijdsgrens van 16 jaar. In de praktijk blijken zowel gebruikers als burgers zich goed bewust van de leeftijdsgrens. Een kleine meerderheid van de opsporingsambtenaren zou de leeftijdsgrens liever op 12 jaar stellen. Het zou de opsporingsambtenaren meer mogelijkheden geven in het werk. Bovendien vindt men deze leeftijdsgrens logischer, gezien de overgang naar de middelbare school en de leeftijd waarop jongeren strafbaar kunnen worden gesteld. Een minderheid kan zich hier niet in vinden. Een deel van deze minderheid is op zich niet tegen, maar ziet nadelen van onder andere het risico op diefstal en verlies vanuit burger- of ouderperspectief en is vanuit dat oogpunt voor handhaving van de leeftijdsgrens. 14- en 15-jarigen hebben vaker een identiteitsbewijs bij zich dan anderen en lijken de identificatieplicht beter te accepteren dan personen ouder dan 16 jaar. Wanneer 14- of 15-jarigen een boete krijgen voor het niet kunnen tonen van het identiteitsbewijs, wordt deze boete vaker betaald (30 procentpunten meer) dan bij personen ouder dan 16 jaar.

5. Identiteitsvaststelling op straat

Onderzoeksvraag 5: *Is er voldoende tijd voor het (op straat) achterhalen van de identiteit van de verdachte in de praktijk (beschikbaarheid van geautomatiseerde systemen als GBA en het rijbewijsregister)?*

832 Uit het onderzoek blijkt dat de identiteitsvaststelling op straat niet altijd slaagt. In eerste instantie leidde dit tot veel gevallen waarin de verdachte werd aangehouden en werd meegenomen naar het bureau. Naderhand zijn opsporingsambtenaren ook alternatieve middelen ter identificatie gaan accepteren. Een voorbeeld hiervan is een pasje met een foto erop in combinatie met een check in één van de registratiesystemen. Ten aanzien van de registratiesystemen wordt aangegeven dat het niet beschikbaar zijn van deze registratiesystemen een belemmering is voor het vaststellen van de identiteit op straat. Concrete signalen dat deze systemen geregeld niet beschikbaar zouden zijn, zijn niet in het onderzoek naar boven gekomen.

833 Het positieve effect van invoering van de WUID is dat verdachten vaker een identiteitsbewijs kunnen tonen. Dit maakt identiteitsvaststelling op straat beter mogelijk en eenvoudiger (zie ook de beantwoording van onderzoeksvraag 8). Er blijft een groep waarvoor identiteitsvaststelling lastig blijft, ook na aanhouding. Het betreft voornamelijk demonstranten, krakers of vreemdelingen. Voor deze groepen heeft de WUID geen uitkomst geboden.

6. Ervaringen met betrekking tot verificatie van identiteitsbewijzen

Onderzoeksvraag 6: *Wat zijn de ervaringen van de opsporingsambtenaren en de toezichhouders voor wat betreft de verificatie van de getoonde identiteitsbewijzen?*

834 Het beleid ten aanzien van het accepteren van andere documenten als een identiteitsbewijs niet kan worden getoond, verschilt tussen regio's. De hierna beschreven lijn is de meest voorkomende:

- (a) Als de persoon geen gekwalificeerd identiteitsbewijs bij zich heeft, kan de identiteit worden vastgesteld met behulp van een ander document waarop ten minste een foto van verdachte of betrokkene staat;
- (b) Bij hoge uitzondering kan de identiteit worden vastgesteld aan de hand van andere documenten of hulpmiddelen, mits uitgebreid beargumenteerd;
- (c) Indien de identiteit op deze manier overtuigend is vastgesteld, dienen geen verdere dwangmiddelen te worden toegepast.

835 Uit dit onderzoek blijkt dat de WUID zowel positieve als negatieve effecten voor de werklust van opsporingsambtenaren met zich mee heeft gebracht. De werklust is naar mening van de respondenten verlicht doordat identiteitsvaststelling van burgers wordt vergemakkelijkt omdat zij vaker een identiteitsbewijs bij zich dragen en minder vaak een valse naam opgeven. De WUID heeft ook een verzwaring van de werklust met zich meegebracht door de relatie met de strengere eisen aan identiteitsvaststelling in PV's van overtredingen en gedragingen in het algemeen. Daarnaast kosten de aanhoudingen op grond van de WUID relatief veel tijd voor zowel de verbalisant, de hulpofficieren van Justitie en het baliepersoneel bij de opsporingsinstanties.

7. Klachten

Onderzoeksvraag 7: *Zijn er over de toepassing van de bevoegdheden van de opsporingsambtenaren en de toezichthouders op grond van deze wet bij het bevoegde gezag of bij de Nationale ombudsman klachten binnengekomen dan wel zijn er gerechtelijke procedures gevoerd? Wat is de aard en de inhoud van de klachten en de procedures en om hoeveel klachten gaat het?*

836 Op basis van schattingen van klachtencoördinatoren van politiekorpsen is het volgende beeld gevormd van het aantal klachten dat betrekking heeft op de WUID. De kleinere korpsen schatten ongeveer 2 à 3 aan de WUID gerelateerde klachten per jaar te hebben ontvangen, waar dit aantal bij de grotere korpsen op 5 à 10 klachten wordt geschat.

837 De inhoud van de klachten en de omstandigheden waar de klacht betrekking op had, zijn divers. De klacht gaat vaak over de manier waarop een identiteitsbewijs wordt gevorderd of de frequentie waarmee het vorderen van een identiteitsbewijs plaatsvindt. De aanleiding is hierbij veelal een bekeuringsituatie.

838 Veel van de ingediende klachten zijn door middel van bemiddeling afgedaan. Voor deze klachten is niet vastgesteld of deze gegrond of ongegrond waren. Aangezien het merendeel van de klachten met betrekking tot toepassing van de WUID (net als alle andere klachten) door middel van bemiddeling is afgehandeld, zijn er maar weinig klachten bij de Nationale ombudsman (Nom) terecht gekomen. Een tweede reden voor het lage aantal klachten ligt volgens de Nom in het feit dat een klager, indien sprake is van een proces-verbaal voor artikel 447e Sr, door het niet betalen van de transactie de zaak kan laten voorkomen bij de rechter en op die wijze verweer kan voeren. De Nom zal de klacht in eerste instantie terugverwijzen naar het betreffende politiekorps of het daartoe bevoegde gezag.

839 De weg naar de rechter is echter niet mogelijk als er geen sprake is van een proces-verbaal voor artikel 447e Sr en de betreffende persoon een klacht heeft over de redelijkheid van het vorderen van het identiteitsbewijs en/of de bejegening door de opsporingsambtenaar of toezichthouder.

840 In 2005 heeft het Landelijk Bureau ter voorkoming en bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR), gesubsidieerd door gemeenten om discriminatieklachten van burgers te behandelen en registreren, burgers opgeroepen om klachten over de WUID via haar website in te dienen. Er is een klein aantal meldingen bij de zestien regionale en provinciale bureaus binnengekomen.

841 Ten slotte is uit onderzoek van Buro Jansen en Janssen gebleken dat de groep dak- en thuislozen en drugsgebruikers relatief vaak worden bestraft voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs.

8. Ondersteuning van de taakuitoefening van opsporingsambtenaren

Onderzoeksvraag 8: *Draagt de wet volgens de opsporingsambtenaren en toezichthouders bij aan ondersteuning van hun taakuitoefening en versterking van de handhaving?*

842 Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de WUID volgens opsporingsambtenaren toegevoegde waarde biedt voor de taakuitoefening. De toegevoegde waarde voor de hulpverleningstaak wordt minder groot geacht.

843 De WUID draagt bij aan de strafrechtelijke handhaving doordat het in de genoemde situaties vaker en sneller mogelijk is de juiste identiteit vast te stellen. Dit wordt deels veroorzaakt doordat verdachten vaker een aangewezen identiteitsbewijs bij zich hebben en deels omdat verdachten op straat vaker meewerken aan de identiteitsvaststelling. PV's van overtredingen en gedragingen die worden opgesteld naar aanleiding van de overtreding komen vaker terecht bij de juiste persoon, omdat vaker juiste identiteit wordt vastgesteld en minder vaak een valse naam wordt opgegeven.

844 De WUID draagt bij aan de handhaving van de openbare orde, omdat personen bij dreigende wanordelijkheden vaker uit de anonimiteit worden gehaald. Het blijkt dat de WUID daadwerkelijk wordt gebruikt voor het in kaart kunnen brengen van (jeugd)groepen die regelmatig overlast veroorzaken, in het bijzonder in de grootstedelijke korpsen. Hierdoor vindt preventie van overlast in de publieke ruimte plaats. Bij daadwerkelijke schending van de openbare orde kan de identiteit van verdachten vaker en sneller worden vastgesteld, doordat verdachten vaker een aangewezen identiteitsbewijs bij zich hebben en deels doordat verdachten op straat vaker meewerken aan de identiteitsvaststelling.

845 Een aantal respondenten noemt ook nog dat de WUID toegevoegde waarde heeft, voor het juist registreren van de persoonsgegevens in de overheidssystemen, mits voldoende handhaving hiervan plaatsvindt. Wanneer de persoonsgegevens altijd worden genoteerd aan de hand van een gekwalificeerd identiteitsbewijs, is de kans op vervuiling in de systemen kleiner.

846 Voor Boa's bij diensten stadstoezicht en vervoersbedrijven heeft de WUID ook toegevoegde waarde voor de taakuitoefening. Dit wordt deels veroorzaakt doordat verdachten vaker een aangewezen identiteitsbewijs bij zich hebben en deels doordat verdachten op straat vaker meewerken aan de identiteitsvaststelling.

847 Van belang is in ogenschouw te nemen dat het handhavingsbeleid van invloed is op de mate waarin de toegevoegde waarde wordt gerealiseerd. Ook heeft de mate waarin eisen worden gesteld aan de wijze van identiteitsvaststelling en de registratie daarvan wellicht invloed op het verbaliseergedrag van de executieve medewerkers.

9. Agressief gedrag door de WUID

Onderzoeksvraag 9: *Is er sprake van agressief gedrag naar de opsporingsambtenaren en toezichthouders bij het uitoefenen van de WUID?*

848 Er zijn geen aanwijzingen dat de WUID heeft geleid tot een toename van agressief gedrag tegenover opsporingsambtenaren en toezichthouders. Het aantal gevallen van agressief gedrag is toegenomen, maar de respondenten in het onderzoek leggen hierbij geen link met de invoering van de WUID.

A Onderzoeksverantwoording

Onderzoeksactiviteiten

Voor het uitvoeren van het onderzoek is een onderzoeksplan opgesteld, waarin de onderzoeksvragen zijn gestructureerd en 14 onderzoeksactiviteiten zijn benoemd die moesten leiden tot beantwoording van de onderzoeksvragen.

Het analyseren van geregistreerde gegevens in systemen

1. Het analyseren van gegevens over aantallen PV's 447e Sr op basis van registratie in TRIAS (CJIB).
2. Het analyseren van gegevens over de situaties waarin PV's 447e Sr worden opgemaakt op basis van registratie in TRIAS (CJIB) en op basis van registratie in bedrijfsprocessensystemen (Politie).
3. Het analyseren van het procesverloop van PV's 447e Sr op basis van registratie in TRIAS (CJIB), OM-data / Compas (OM/ZM).
4. Het analyseren van geregistreerde gegevens over situaties waarin de uitgebreide bevoegdheid is toegepast in bedrijfsprocessensystemen (Politie).

Het bevragen van opsporingsambtenaren en toezichthouders over de vertaling van de bedoeling van de wet naar instructies in de praktijk over de toepassing van de uitgebreide bevoegdheid in de praktijk

5. Het analyseren van mogelijk beschikbare gecodificeerde werkinstructies voor uitvoerende medewerkers voor opsporingsambtenaren en toezichthouders.
6. Het houden van telefonische interviews met operationeel leidinggevenden bij politie, KMar, Boa's en toezichthouders.
7. Het afnemen van een schriftelijke enquête onder uitvoerende medewerkers bij politiekorpsen.
8. Het houden van interviews met uitvoerende medewerkers bij politiekorpsen, KMar, Boa's en toezichthouders.

Het bevragen van het OM en de ZM

9. Het houden van interviews met medewerkers van de arrondissementsparketten.

Het analyseren van klachten en meldingen

10. Integrale analyse van klachten die zijn binnengekomen bij de politie, de Nationale ombudsman en het bevoegde gezag.
11. Telefonische interviews met de klachtencoördinatoren van de politie;
12. Het inventariseren van de bruikbaarheid van meldingen en klachten die zijn binnengekomen bij Art. 1 (landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie), het Meldpunt Misbruik Identificatieplicht en buro Jansen en Janssen en het analyseren van de meldingen en klachten als genoemd onder punt 13 wanneer zij bruikbaar worden geacht.

Het analyseren van de aard en inhoud van gerechtelijke procedures

13. Het analyseren van de aard en inhoud van een steekproef van gerechtelijke procedures waarin verdediging is gevoerd.

Overige activiteiten

14. Inventarisatie krantenartikelen.

Uitvoering onderzoeksactiviteiten

Uitvoering van de onderzoeksactiviteiten gericht op registratiegegevens

De verantwoording ten aanzien van de uitvoering en resultaten van de onderzoeksactiviteiten worden hierna weergegeven.

1. Het analyseren van gegevens over aantallen PV's 447e Sr op basis van registratie in TRIAS (CJIB)

De onderzoekers hebben van het CJIB een bestand ontvangen met 138.719 zaken met PV's 447e Sr (feitcode D517) met een pleegdatum in de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007. Van deze zaken waren de volgende attributen in het bestand opgenomen:

- TRIAS-nummer
- Pleegplaats

- Opsporingsinstantie
- Gemeente waar overtreding is gepleegd
- Datum waarop overtreding is gepleegd
- Tijdstip waarop overtreding is gepleegd
- Locatie waar de overtreding is gepleegd
- PV-nummer
- Geboortedatum
- Land waar betrokkene woont
- Aanleverende instantie
- Datum registratie in Trias
- Transactiebedrag
- Betaald bedrag
- Reden waarmee zaak is afgedaan
- Datum waarop zaak is afgedaan
- Datum van een eventueel overdracht aan parket
- Parket waaraan zaak is overgedragen
- Datum waarop een acceptgiro is gestuurd
- Tekst bij de overtreding
- Toelichting van de betrokkene
- Nadere toelichting door de ambtenaar
- Feitcode Mulder
- Beschrijving feitcode Mulder
- Feitcode TRIAS
- Beschrijving feitcode TRIAS

De peildatum van het bestand was 15 april 2008. Dit houdt in dat alle PV's 447e Sr tot en met 31 december 2007 beschikbaar waren. De status van het PV betreft de status die op 15 april 2008 bij het CJIB bekend was. De status van het PV is geregistreerd in de volgende categorieën:

- (a) Betaald;
- (b) Einde zaak, bijzondere reden;
- (c) Overig: overgedragen aan het OM;
- (d) Sepot (CJIB-sepot of OM-sepot);
- (e) 'Missing' (openstaande zaken).

In het door het CJIB aangeleverde bestand is door het CJIB ook een koppeling gemaakt met PV's met betrekking tot andere TRIAS-feiten en Mulderfeiten op basis van naam en geboortedatum van de persoon in combinatie met de pleegdatum en -tijd. Deze koppeling is niet perfect te maken, aangezien niet kan worden uitgesloten dat de registratie van de PV's met betrekking tot een 'dubbele boete' niet gelijktijdig heeft plaatsgevonden.

De koppeling met Mulder is in ieder geval niet helemaal zuiver voor zaken die ouder zijn dan twee jaar. In het systeem 'Mulder' worden de persoonsgegevens twee jaar na afdoening van de zaak gewist. Uit reconstructie is gebleken dat dit 5.896 zaken betrof.

2. Het analyseren van gegevens over de situaties waarin PV's 447e Sr worden opgemaakt op basis van registratie in TRIAS (CJIB) en op basis van registratie in bedrijfsprocessensystemen (Politie)

Uit een nadere analyse van het TRIAS-bestand (zie onderzoeksactiviteit 1) is gebleken dat er aanvullende informatie beschikbaar is over de aanleiding op basis van een aantal vrije tekstvelden die worden ingevuld op het mini-PV:

- (a) Een veld voor 'overtredingsgegevens': hier worden aanvullende gegevens betreffende de overtreding vermeld. Als dit veld is ingevuld (in 46% van de gevallen), wordt vaak informatie gegeven over de aanleiding van het proces-verbaal. Soms wordt verwezen naar het brondocument of naar een zaaknummer;
- (b) Een veld voor 'verklaring betrokkene': hier wordt de reactie van de persoon die de boete krijgt, genoteerd. Ook als de betrokkene niets verklaart, dan wordt dit geregistreerd. De inhoud van deze velden biedt interessante informatie over de mate waarin de burger de boete voor het niet kunnen tonen op vordering accepteert;
- (c) Een veld voor 'opmerkingen van de verbalisant': hier staat de nadere uiteenzetting van de zogenaamde 'redenen van wetenschap'. Ook dit veld bevat soms nadere gegevens over de aanleiding. Wat hier vermeld dient te worden, verschilt ook per feit. Bij de PV's 447e Sr zien we bijvoorbeeld vaak dat kenmerken van het voertuig hier zijn ingevuld als het een verkeersovertreding betrof.

De kwaliteit van de ingevulde velden was voldoende om de aanleiding vast te stellen. Wanneer de inhoud van het veld 'overtredingsgegevens' geen informatie biedt over de aanleiding, biedt de inhoud van het veld 'opmerkingen van de verbalisant' dit vaak wel. In ongeveer 10% van de gevallen wordt in beide velden slechts verwezen naar een brondocument of wordt het veld 'overtredingsgegevens' gebruikt om vergissingen van de verbalisant recht te zetten, bijvoorbeeld in het adres of de naam.

Het komt regelmatig voor dat er wel sprake is van een gecombineerde overtreding, waar het niet kunnen tonen van het identiteitsbewijs wel beboet is en de overtreding waarvoor men is staande gehouden of aangehouden niet. Uit de tekst blijkt dan om welke andere overtreding het gaat.

Voor het analyseren van de vrije tekstvelden is een steekproef getrokken. Allereerst zijn de PV's die betrekking hadden op 'dubbele boetes' weggelaten uit het bestand. Vervolgens is een aselechte steekproef getrokken van 500 PV's.

Voor deze PV's zijn de vrije tekstvelden gecodeerd en uiteindelijk gerubriceerd in de volgende (hoofd)categorieën:

- (a) Kleine overtredingen (APV en Wetboek van Strafrecht);
- (b) Verkeer te land (inclusief Mulderfeiten);
- (c) Openbaar vervoer (Wp 2000);
- (d) (Waarschijnlijk) geen strafbaar feit;
- (e) Misdrijven;
- (f) Overig (bijzondere wetten, et cetera);
- (g) Combinatie met ander PV (inhoud onbekend);
- (h) Aanleiding niet geregistreerd.

In de steekproef waren (waarschijnlijk) ook PV's opgenomen waarvan de koppeling met een Mulderfeit niet meer gemaakt kon worden (zie onderzoeksactiviteit 1). Bij het bepalen van het relatieve aandeel per situatie is hiervoor gecorrigeerd. De Mulderfeiten hebben namelijk zonder uitzondering betrekking op 'verkeer te land'.

In aanvulling op de beschikbare informatie vanuit het TRIAS-bestand is informatie beschikbaar van 209 casussen uit de bedrijfsprocessensystemen van de politie. Een deel van deze casussen heeft geleid tot een proces-verbaal voor artikel 447e (zie onderzoeksactiviteit 4).

3. Het analyseren van het procesverloop van PV's 447e Sr op basis van registratie in TRIAS (CJIB), OM-data / Compas (OMIZM)

In het TRIAS-bestand zijn zaken geselecteerd waarin de transactie op 15 april 2008 nog niet was betaald. De TRIAS-nummers van deze zaken zijn aangeleverd aan het WODC. Het WODC heeft een koppeling gemaakt met zaken in OM-data, een gegevensbestand dat afkomstig is uit Compas, het bedrijfsprocessensysteem van het OM. Deze koppeling heeft begin juli 2008 plaatsgevonden. Dit houdt in dat de status van de afloop van zaken die bij het OM zijn ingeschreven, dateert van begin juli 2008. De status van de zaak was af te leiden uit de variabelen:

- (a) Afdoening: anders (voeging of openstaand), dagvaarding, sepot of transactie (opnieuw);
- (b) Uitkomst (dagvaarding): anders (voeging, nietigverklaring of 'van de rol gehaald nadat ze al waren ingepland'), niet ontvankelijk, veroordeling of vrijspraak.

Op basis van zowel de status van zaken zoals geregistreerd bij het CJIB en het OM en het combineren van registratiedatums is het procesverloop exact vastgesteld. De uitkomst hiervan is beschreven in figuur 4.8 (zie hoofdstuk 4).

Hierbij zijn de volgende combinaties relevant:

- (a) Zaken waarin wel een datum overdracht was geregistreerd bij het CJIB, maar geen datum inschrijving was geregistreerd bij het OM, betreffen zaken die zijn afgeboekt in het voorportaal;
- (b) Zaken waarbij de afdoening als 'anders' en de uitkomst als 'anders' staat geregistreerd, betreffen in de meeste gevallen 'voegingen';
- (c) Zaken waarin de transactie was betaald, maar ook een datumoverdracht was geregistreerd, betreffen zaken waarin na overdacht alsnog betaling heeft plaatsgevonden.

In hoofdstuk 4 wordt een vergelijking gemaakt tussen het sepotpercentage met betrekking tot PV's 447e Sr en sepotpercentages van vergelijkbare feiten. Voor deze vergelijking zijn er twee referentiegroepen samengesteld:

- (a) Overige feiten in afdeling D van het Wetboek van Strafrecht (overtredingen). In deze feiten is de groep zwervers en drugsverslaafden en ook ruimschoots vertegenwoordigd;
- (b) Vergelijkbare feiten: niet politietransigabel, wel OM-transigabel, niet recidivegevoelig, niet documentabel en in dezelfde tariefgroep.

4. Het analyseren van geregistreerde gegevens over situaties waarin de uitgebreide bevoegdheid is toegepast in bedrijfsprocessensystemen (Politie)

Opsporingsambtenaren hebben het louter toepassen van de bevoegdheid (zonder een PV 447e op te maken) niet structureel geregistreerd. Uit een korte inventarisatie in het bedrijfsprocessensysteem in Gelderland-Midden is gebleken dat er wel degelijk casussen zijn waarin het gebruik van de bevoegdheid is geregistreerd. Ondanks het feit dat het creëren van een landelijk beeld niet mogelijk was en het zoeken van de bedrijfsprocessensystemen van de politiekorpsen tijdrovend was, hebben we toch gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Ter voorbereiding op het samenstellen van de casussen voor de schriftelijke enquête onder executieve medewerkers van de politie (onderzoeksactiviteit 7) en de telefonische interviews met operationeel leidinggevenden bij de politie (onderzoeksactiviteit 6) en face to face interviews met executief personeel (onderzoeksactiviteit 8), zijn 209 gevallen bekeken waarin de in de WUID vastgelegde bevoegdheid is toegepast. Naast het feit dat het input heeft geleverd voor de casussen in de enquête, is het ook een zelfstandig onderzoeksresultaat dat zicht geeft op situaties waarin de WUID is toegepast.

De 209 casussen betreffen een selectie over de jaren 2005 tot en met 2007 en over alle politiekorpsen uit de bedrijfsprocessensystemen van de politiekorpsen. Hiervoor is de interface 'BlueView' gebruikt, waarmee de bedrijfsprocessensystemen van de politiekorpsen met specifieke zoektermen bevraagd kunnen worden.

Het politiekorps Gelderland-Midden heeft voor deze onderzoeksactiviteit de BlueView interface ter beschikking gesteld. Op verzoek van de onderzoekers hebben medewerkers van het politiekorps het systeem bevestigd.

Een deel van de 209 onderzochte casussen heeft betrekking op gevallen waarin een proces-verbaal op basis van artikel 447e is opgemaakt. Voor een ander deel hadden de casussen betrekking op een ander PV dan een PV 447e. Voor deze casussen is de zoekterm 'identificatieplicht' gebruikt. Voor de selectie is telkens het eerste resultaat van de pagina met zoekresultaten gekozen. Van deze situatie is een aantal relevante kenmerken vastgelegd.

Het overige deel heeft betrekking op situaties waarin de vorderingsbevoegdheid is toegepast, maar waarin dit niet heeft geleid tot een PV 447e. Om deze situaties naar boven te halen is in de vrije tekst gezocht naar registraties waar het woord "identificatieplicht" en de combinatie "vrije mutatie" voorkwam, naar niet de combinatie "proces-verbaal". Vervolgens zijn deze zoekresultaten nader bestudeerd. Een behoorlijk aantal had uiteindelijk geen betrekking op toepassing van de WUID. Van de zaken die wel betrekking hadden op de WUID zijn de relevante gegevens vastgelegd.

Voor deze onderzoeksactiviteit is een uitgebreide toestemmingsprocedure doorlopen. Niet alleen de Minister van Justitie heeft toestemming moeten geven (voor het gebruik van gegevens met betrekking tot strafrechtelijke handhaving), maar ook de korpsbeheerders namens de burgemeesters, aangezien ook gegevens met betrekking tot handhaving van de openbare orde in het onderzoek betrokken moesten worden. Deze toestemmingsprocedure was niet voorzien en heeft in totaal bijna drie maanden in beslag genomen, voordat toestemming was verkregen.

Uitvoering van de onderzoeksactiviteiten gericht op interviews

Voor de uitvoering van de onderzoeksactiviteiten 5 tot en met 8 is vooraf een selectie gemaakt van de zes grote politiekorpsen (Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden, Utrecht, Midden- en West-Brabant en de KLPD) en tien (van de twintig) kleinere korpsen (Hollands Midden, Kennemerland, Brabant-Zuid-Oost, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, IJsselland, Brabant-Noord, Zaanstreek-Waterland, Zeeland en Flevoland).

Gedurende het onderzoek is echter gebleken dat niet ieder politiekorps medewerking wilde verlenen aan het uitvoeren van één of meer van de onderzoeksactiviteiten. Het verkrijgen van medewerking, het in contact komen met de juiste contactpersoon en het plannen en uitzetten van de onderzoeksactiviteiten is moeizaam verlopen, maar is er een ruim voldoende respons gerealiseerd. Per onderzoeksactiviteit wordt aangegeven welke politiekorpsen en andere organisaties met Boa's en/of toezichthouders in dienst zijn betrokken in het onderzoek.

5. Het analyseren van mogelijk beschikbare gecodificeerde werkinstructies voor uitvoerende medewerkers voor opsporingsambtenaren en toezichthouders

Bij de 16 geselecteerde korpsen en een aantal andere organisaties met Boa's in dienst zijn de werkinstructies gevraagd (indien deze beschikbaar waren). Van de volgende acht organisaties zijn deze werkinstructies ontvangen: HTM (het BOA-boek), GVB, Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Utrecht, KLPD, KMar Schiphol, Noord- en Oost-Gelderland. Daarnaast zijn relevante documenten met betrekking tot dit onderwerp bestudeerd, zoals die via de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) openbaar zijn geworden voor de politiekorpsen Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid, Haaglanden, Limburg-Zuid, Limburg-Noord, Zaanstreek-Waterland en Zuid-Holland-Zuid.

6. Het houden van telefonische interviews met operationeel leidinggevenden bij politie en andere organisaties

In totaal zijn 17 politiekorpsen benaderd in het kader van deze onderzoeksactiviteit. Voor drie van de benaderde korpsen (Midden- en West-Brabant, Flevoland en Brabant Noord) heeft de korpsleiding besloten om niet mee te werken aan het onderzoek vanwege capaciteitsgebrek. Voor 7 van de 14 korpsen is een face to face interview gehouden met een operationeel leidinggevende in plaats van een telefonisch interview, omdat het betreffende korps ook is bezocht in het kader van face to face interviews (zie onderzoeksactiviteit 8). Ook voor één van de twee KMar-districten (Schiphol), drie vervoersbedrijven (HTM en GVB) en vier gemeenten (Amsterdam, Groningen, Rotterdam en Weert) wordt geen telefonisch interview gehouden, maar een face-to-face interview met een operationeel leidinggevende.

Bij de volgende politiekorpsen en andere organisaties is een telefonisch of face to face interview gehouden met één of meer operationeel leidinggevenden:

- (a) Politiekorpsen:
- (i) Amsterdam-Amstelland (1 – face to face);
 - (ii) Gelderland-Midden (2 – face to face);
 - (iii) Haaglanden (1 – face to face);
 - (iv) Hollands Midden (1 – telefonisch);
 - (v) IJsselland (1 – telefonisch);
 - (vi) Kennemerland (1 – face to face);
 - (vii) KLPD waterpolitie (1 – telefonisch), spoorwegpolitie (1 – face to face) en de verkeerspolitie (3 – telefonisch);
 - (viii) Limburg-Zuid (1 – telefonisch);
 - (ix) Noord- en Oost-Gelderland (1 – telefonisch);
 - (x) Rotterdam-Rijnmond (2 – face to face);
 - (xi) Utrecht (1 – face to face);

- (xii) Zaanstreek-Waterland (1 - telefonisch);
- (xiii) Zeeland (1 - telefonisch);
- (b) Andere organisaties:
 - (i) GVB (1 – face to face);
 - (ii) HTM (1 – face to face);
 - (iii) KMar Noord-Oost (1 - telefonisch);
 - (iv) KMar Schiphol (2 – face to face);
 - (v) RET (1 – face to face);
 - (vi) Stadstoezicht Amsterdam (1 – face to face);
 - (vii) Stadstoezicht Groningen (1 – face to face);
 - (viii) Stadstoezicht Rotterdam (1 – face to face);
 - (ix) Stadstoezicht Weert (1 – telefonisch).

De selectie van operationeel leidinggevenden is verzorgd door de contactpersoon van de organisatie zelf. De grootte van de groep waaraan de respondent leiding geeft en de diversiteit in taken en verantwoordelijkheden van de respondent doen recht aan de vereiste diversiteit in de respons in het kader van deze onderzoeksactiviteit.

Bij de interviews is een standaard vragenlijst gebruikt (zie bijlage D). Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt, die vervolgens zijn gecodeerd in het programma Kwalitan. Deze codering is vervolgens gebruikt om met betrekking tot bepaalde onderwerpen (gerelateerd aan de onderzoeksvragen) analyses te kunnen uitvoeren en te kunnen rapporteren.

7. Het afnemen van een schriftelijke enquête onder uitvoerende medewerkers bij een aantal politiekorpsen

De bedoeling was om de enquête uit te zetten onder 16 politiekorpsen (6 grote korpsen en 10 kleinere korpsen). In het totaal zijn 17 korpsen benaderd met de vraag om medewerking. Uiteindelijk hebben 12 korpsen de enquête uitgezet. Voor de politiekorpsen Midden- en West-Brabant, Flevoland en Brabant Noord heeft de korpsleiding uiteindelijk besloten om niet mee te werken aan het onderzoek vanwege capaciteitsgebrek. Voor een aantal andere korpsen is ervoor gekozen om de gegevensverzameling te doen door het uitbreiden van het aantal face to face interviews (zie onderzoeksactiviteit 8).

Politiekorps	
Amsterdam-Amstelland	53
Brabant-Zuid-Oost	31
Gelderland-Midden	35
Haaglanden	46
Hollands Midden	13
IJsselland	20
KLPD	43
Limburg-Zuid	51
Noord- en Oost-Gelderland	43
Utrecht	52
Zaanstreek-Waterland	41
Zeeland	32
Totaal	460

Als streefaantallen met betrekking tot de minimumrespons zijn gehanteerd: 30 ingevulde enquêtes voor de kleinere korpsen en 50 ingevulde vragenlijsten voor de grote korpsen. Binnen de korpsen die in eerste instantie nog niet voldeden aan deze minimumrespons is een reminder verstuurd en is aan de contactpersonen gevraagd aanvullende acties te ondernemen richting operationeel leidinggevendend om de minimumrespons alsnog te bereiken. Uiteindelijk is de minimumrespons niet voor alle korpsen behaald, maar wel voor 8 van de 12 korpsen. Bij een aantal korpsen is de vragenlijst op papier ingevuld.

Het totale aantal ingevulde enquêtes is voldoende om uitspraken te doen over de gehele populatie. Met betrekking tot het doen van uitspraken over de grote korpsen versus de kleinere korpsen zijn de aantallen te laag.

De respondenten van de schriftelijke enquête waren werkzaam als executief personeel met minimaal drie jaar ervaring in de straatdienst. Het streven was om per korps uit deze populatie een aselechte steekproef te trekken en de enquête per e-mail toe te sturen, waarbij bovendien gericht gerappelleerd zou kunnen worden. Vanwege bezwaren met betrekking tot de privacy bleek dit echter niet acceptabel. Daarom is gekozen voor de gerichte benadering van deze doelgroep door de contactpersoon van het betreffende korps. De consequentie hiervan was dat er alleen algemeen gerappelleerd kon worden.

De representativiteit van de respondenten is naar de verwachting van de onderzoekers goed in termen van diversiteit in taken en spreiding over politiebureaus. De onderzoekers hebben hierop ook aangedrongen bij de contactpersonen. Vanwege de relatief lage respons op de enquête (naar schatting 10 à 15%) kan echter niet worden uitgesloten dat sprake is van selectieve non-respons. Mogelijk hebben alleen die personen de schriftelijke enquête ingevuld die zeer enthousiast of juist negatief zijn over het onderwerp.

Een analyse van de selectieve non-respons was alleen mogelijk voor vooraf gestelde criteria (drie jaar ervaring en voldoende werkzaam op straat in de executieve dienst).

8. Het houden van interviews met uitvoerende medewerkers bij politiekorpsen, KMar, Boa's en toezichthouders

Bij de volgende organisaties zijn meerdere face to face interviews (individueel en groepsinterviews) met executief personeel gehouden aan de hand van een standaard vragenlijst (zie bijlage D):

- (a) Politiekorpsen:
 - (i) Amsterdam-Amstelland (1 groepsinterview en 1 individueel interview);
 - (ii) Gelderland-Midden (2 individuele interviews);
 - (iii) Haaglanden (1 individueel interview);
 - (iv) Kennemerland (1 groepsinterview en 2 individuele interviews);
 - (v) Rotterdam-Rijnmond (1 groepsinterview en 2 individuele interviews);
- (b) Andere organisaties:
 - (i) GVB (2 groepsinterviews);
 - (ii) HTM (2 groepsinterviews);
 - (iii) KMar Schiphol (2 individuele interviews);
 - (iv) RET (1 groepsinterview);
 - (v) Stadtoezicht Amsterdam (1 groepsinterview en 1 individueel interview);
 - (vi) Stadtoezicht Groningen (1 groepsinterview);
 - (vii) Stadtoezicht Rotterdam (1 groepsinterview).

Het bevragen van het OM en de ZM

9. Het houden van interviews met medewerkers van arrondissementsparketten en uitvoerende medewerkers van de ZM

Deze onderzoeksactiviteit was erop gericht om meer zicht te krijgen op het procesverloop en verklaringen hieromtrent. Hiertoe is gesproken met medewerkers (officieren van Justitie, teamleiders standaardzaken en parketsecretarissen) van vier arrondissementsparketten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Arnhem) en een medewerker van het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM). In aanvulling daarop heeft een interview met een kantonrechter van de rechtbank Rotterdam plaatsgevonden. Bovendien zijn gesprekken gevoerd met hoofden van de centrale verwerkingseenheden van drie grote politiekorpsen (Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond en KLPD), een kwaliteitsmedewerker van politiekorps Amsterdam-Amstelland en een medewerker van het CJIB.

De medewerkers bij de politiekorpsen en het CJIB hebben contact gehad met diverse arrondissementsparketten over het beleid aangaande en de uitvoering van de WUID.

Het analyseren van klachten en meldingen

10. Integrale analyse van klachten die zijn binnengekomen bij de politie, de Nationale ombudsman en het bevoegde gezag

Uit gesprekken met de klachtencoördinatoren van de politiekorpsen is gebleken dat de meeste korpsen geen registratie bijhouden van klachten naar aanleiding van toepassing van de WUID. Het beantwoorden van deze vraag zou een grote inspanning vergen van de klachtencoördinatoren (of de onderzoekers) om dossieronderzoek uit te voeren. In overleg met de opdrachtgever hebben we bij de klachtencoördinatoren gevraagd naar het maximaal haalbare in termen van aan te leveren informatie en verder genoeg te nemen met het weergeven van een schatting van het aantal klachten en een aantal voorbeelden.

In uitzondering op bovenstaande heeft een aantal kleine korpsen (Brabant Zuid-Oost, Flevoland, Friesland en IJsselmeer) en het KLPD de klachten naar aanleiding van toepassing van de WUID wel apart gecodeerd. Zij hebben exacte aantallen klachten aangeleverd. De andere korpsen hebben een schatting van het aantal klachten en enkele voorbeelden aangegeven.

Met de Nationale ombudsman is contact geweest over ingediende klachten. Een aantal klachten betrof de WUID. De klachten zijn gebruikt voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 6.

Voor de klachten met betrekking tot het optreden van Boa's en toezichthouders is bij de selectie van organisaties (zie onderzoeksactiviteiten 6 en 8) navraag gedaan naar het aantal en de aard van de klachten. De Boa's waren echter niet bekend met ingediende klachten.

11. Telefonische interviews met de klachtencoördinatoren van alle politiekorpsen

Met alle klachtencoördinatoren heeft een telefonisch interview plaatsgevonden, mede gericht op het achterhalen van de informatie zoals bedoeld onder onderzoeksactiviteit 10. Voor de interviews is een standaard vragenlijst gebruikt (zie bijlage D).

12. Het inventariseren van de bruikbaarheid van meldingen en klachten die zijn binnengekomen bij Art. 1 (landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie), het Meldpunt Misbruik Identificatieplicht en buro Jansen en Janssen en het analyseren van de meldingen en klachten als genoemd onder punt 10 wanneer zij bruikbaar worden geacht.

In het kader van deze onderzoeksactiviteit zijn de gegevens verzameld door Artikel 1 (landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie). Onder de koepel van Artikel 1 is een groot aantal lokale verenigingen actief. De klachten van de lokale verenigingen zijn verzameld.

Daarnaast is ook het onderzoek bestudeerd dat door buro Jansen en Janssen is uitgevoerd. De berichtgeving van deze organisatie is tendentiekus, maar de resultaten van het onderzoek bevatten ook feitelijkheden die aansluiten bij een aantal onderzoeksvragen.

Uitvoering van de onderzoeksactiviteit met betrekking tot gerechtelijke procedures

13. het analyseren van de aard en inhoud van een steekproef van gerechtelijke procedures waar verdediging is gevoerd

Via www.rechtspraak.nl zijn ruim 20 gerechtelijke uitspraken verzameld en geanalyseerd. Deze uitspraken zijn gebruikt in de beantwoording van de onderzoeksvragen met betrekking tot redelijke taakuitoefening, acceptatie en klachten (hoofdstuk 6).

Uitvoering overige onderzoeksactiviteiten

14. inventarisatie van krantenartikelen

Op basis van diverse zoektermen (onder andere identificatieplicht en ID-plicht) is het systeem 'Lexis Nexis' bevroegd. Op basis van een selectie van krantenartikelen is een samenvatting gemaakt die als achtergrondinformatie bij de beantwoording van een aantal onderzoeksvragen is gebruikt.

Afbakening van de onderzoeksactiviteiten

Ten slotte beschrijven wij de afbakening van de onderzoeksactiviteiten en lichten we toe waarom bepaalde onderzoeksactiviteiten niet worden uitgevoerd.

Het effect van de uitbreiding van de WID op terrorismebestrijding is niet onderzocht

In de sfeer van de terrorismebestrijding lag voor de politiek een argument om de vorderingsbevoegdheid tot de politie uit te breiden. Het werd als onaanvaardbaar beschouwd, dat de politie bij dreigende terroristische aanslagen geen middel had om eenvoudig de identiteit vast te stellen van personen die zich op een bepaalde plek bevonden. Het aanvankelijk met die achtergrond ingediende wetsvoorstel 'Incidentele identiteitscontroles' werd ingetrokken toen dezelfde materie werd geregeld door de uitbreiding van de WID.

In het wetgevingstraject van de WUID is echter nooit de verwachting gewekt dat er effecten worden verwacht op het gebied van terrorismebestrijding. Minister Donner noemt in de voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel op 15 juni 2004 in de Eerste Kamer zelfs: 'Van één ding kan men verzekerd zijn, potentiële terroristen hebben altijd perfecte identiteitsbewijzen'. Omdat er op het gebied van terrorismebestrijding geen effecten zijn beoogd, behoort onderzoek hiernaar niet tot dit evaluatieonderzoek.

De causale relatie tussen de uitbreiding van de WID en een verandering in criminaliteit is niet onderzocht

Eén van de benoemde doelstellingen van de WUID is een daling van de lichte criminaliteit. Hier wordt wel enig voorbehoud gemaakt. Zo wordt in de memorie van antwoord genoemd: 'In de voorbereiding van dit wetsvoorstel is niet de verwachting gewekt dat de enkele invoering van een uitgebreide identificatieplicht onontkoombaar zal leiden tot daling van de criminaliteit'. (TK 29218, 28 april 2004).

In dit onderzoek worden cijfers over prevalentie van criminaliteit bewust niet in relatie gebracht met de invoering van de WUID, aangezien het ondoenlijk is om het effect van de WUID op de geregistreerde criminaliteit te isoleren van andere effecten. Wel wordt het gepercipieerde effect op de handhaving van de rechtsorde onderzocht door te vragen naar de ervaringen van uitvoerende opsporingsambtenaren en toezichthouders.

Het uitvoeren van onderzoek onder burgers maakt geen deel uit van dit evaluatieonderzoek

Het uitvoeren van een onderzoek onder burgers kan inzicht bieden in:

- (a) Hoe vaak en in welke situaties de uitgebreide bevoegdheid neergelegd in de WUID in de praktijk is toegepast;
- (b) De beleving van de WUID en de mening over de WUID van de burger, in termen van bijvoorbeeld acceptatie van de toonplicht, gepercipieerde effecten op handhaving van de openbare orde en lichte criminaliteit en het mogelijk discriminerend toepassen van de uitgebreide bevoegdheid.

Het uitvoeren van onderzoek onder burgers verkleint de kans op overschatting van de positieve resultaten van de WUID, zoals die verwacht worden wanneer alleen onderzoek wordt gedaan naar de ervaringen van opsporingsambtenaren en toezichthouders om inzicht te verkrijgen in bovenstaande aspecten.

De onderzoekers erkennen de kans op overschatting van de positieve resultaten van de WUID, zoals die verwacht worden wanneer men alleen de ervaringen van opsporingsambtenaren en toezichthouders onderzoekt. Om twee redenen is niet voorgesteld onderzoek te doen onder een steekproef van burgers:

- (a) Een kwalitatief goed onderzoek onder burgers is zeer tijdrovend en duur en past niet binnen de reikwijdte zoals gedefinieerd door de opdrachtgever. De opdrachtgever beaamt dat een publieksonderzoek niet de bedoeling is geweest. Een beperkt onderzoek als 'schot hagel' levert ook beperkte informatie op en levert ons inziens niet voldoende toegevoegde waarde.
- (b) Het 'burgerperspectief' wordt wel degelijk onderzocht door gebruik te maken van geregistreerde klachten bij het bevoegde gezag, de politie en de Nationale ombudsman en de inhoud van gerechtelijke procedures. Ook wordt onderzocht welke waarde de meldingen hebben die zijn gemaakt via Art. I, het meldpunt misbruik identificatieplicht en het onderzoek dat is gedaan door Buro Jansen en Janssen.

Bovendien blijft het probleem van een 'bias' bestaan. Het valt niet te stellen dat de grootte van de mogelijke bias ten opzichte van de positieve effecten zoals beleefd door opsporingsambtenaren en toezichthouders wegvalt tegenover de grootte van de mogelijke bias ten opzichte van de negatieve effecten zoals beleefd door de burger. In het onderzoek worden waar mogelijk maatregelen genomen om bias te voorkomen, echter waar men onderzoek doet naar ervaringen en belevingen is enige bias nooit uit te sluiten.

Het standpunt van de onderzoekers en de opdrachtgever is daarmee dat een publieksonderzoek wellicht wenselijk is, maar niet binnen de reikwijdte van dit evaluatieonderzoek wordt uitgevoerd.

De onderzoekers dragen er zorg voor dat de face-to-face interviews op een goede manier worden vastgelegd en geanalyseerd. Onder andere worden 'interview guides' gebruikt en zijn er twee onderzoekers aanwezig bij de interviews om de interpretatie te toetsen. Omwille van de efficiëntie van het onderzoek zullen wij geen formeel interviewverslag toesturen aan alle individuele respondenten ter toetsing van de interpretatie. Onze ervaring leert dat dit veel tijd kan kosten, terwijl het de betrouwbaarheid van de resultaten slechts marginaal vergroot.

B Literatuurlijst

Kamerstukken en handelingen

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 VI, nr. 30
Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 218, nr. 1-23
Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, nr. 35
Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, nr. 37
Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, nr. 986
Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 436, nr. 2 en 3
Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 218, nr. A-G
Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, nr. 32-34
Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2003, 29218
Staatsblad 2004, nr. 300
Staatsblad 2004, nr. 583

Brieven

Brief van de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal van procureurs-generaal aan de hoofden van de parketten d.d. 14 april 2005 met als kenmerk PaG/BJZ/875 I

Brief van het KLPD aan alle medewerkers van de dienst verkeerspolitie, dienst waterpolitie, dienst spoorwegpolitie, NS-Reizigers, Prorail, Connexion, Rijkswaterstaat, Inspectie verkeer en waterstaat en concern dienst personeel en organisatie van 26-9-2008 met als onderwerp: vaststelling identiteit

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen in afschrift aan de korpschefs van de regionale politiekorpsen en de klachtencoördinatoren van de regionale politiekorpsen d.d. 25 juli 2005 met als kenmerk 2005-000012472 I

Circulaires en dergelijke

Circulaire van het Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtshandhaving van 2 december 2004 met kenmerk 5324449/504

Regeling van de minister van Justitie van 14 december 2004, kenmerk 5325115/504/CBK, tot aanwijzing van categorieën van personen belast met de opsporing van strafbare feiten, anders dan de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen opsporingsambtenaren

Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht van het College van Procureurs-Generaal van Procureurs-generaal van 1 januari 2005. Staatscourant 2004, 247, geldig tot 1 januari 2009

Kranten(berichten)

NRC Handelsblad, Van Boxtel wil identificatieplicht, 26-9-2001

NRC Handelsblad, Korthals wil niet aan plicht identificatie. Verdeeldheid in kabinet, 27-9-2001

NRC Handelsblad, Een frivole bekeuring, 30-9-2005

NRC Handelsblad, Bon ID-plicht veelvuldig geseponeerd; Wet is agent onduidelijk, 12-5-2006

De Volkskrant, Politie deelt ten onrechte bonnen uit; Duizenden dupe van wet identificatieplicht, 12-5-2006

De Telegraaf, Dertig procent boetes kwijtgescholden in proces id-plicht, 29-9-2005

Trouw, 250 overtreders voor rechter; justitie, 27-9-2005

De Volkskrant, Toch jammer dat u buiten bent gaan urineren; Utrechtse kantonrechter behandelt eerste 250 zaken tegen overtreders van de identificatieplicht, 29-9-2005

De Volkskrant, Identificatieplicht is symboolwetgeving, 16-12-2002

Telegraaf, ID-plicht moet stuk strenger, 15-6-2004

Rotterdams Dagblad, ID-plicht voor 14plus, 16-6-2004

BN/De Stem, Blokje om? Neem paspoort of rijbewijs mee: Vanaf 1 januari 2005 moet iedereen vanaf 14 jaar en ouder zich kunnen identificeren, 19-11-2004

Eindhovens Dagblad, ID-plicht gaat Nederland geld kosten, 27-10-2004

De Stentor/Deventer Dagblad, Geduld is een schone zaak bij afhalen van identiteitsbewijs, 05-01-2005;

Brabants Dagblad, Jeugd in de rij voor ID-kaarten, 31-12-2004

Algemeen Nederlands Persbureau, Eerste maand identificatieplicht: 3300 boetes, 3-2-2005

NRC Handelsblad, Identificatie dubieus, 3-1-2005

Dagblad Tubantia/ Twentsche Courant, 'Legitimatieplicht werkt niet', zegt D-66 burgemeester, 6-1-

2005; De Gelderlander, Pechtold haalt uit naar identificatieplicht, 5-6-2005; NRC Handelsblad, Als de

dood voor nieuwe stevigheid; Burgemeester Wageningen tegen identificatieplicht, 5-1-2005

Brabants Dagblad, Afstevenen op een samenleving van verdachten, 8-1-2005

Algemeen Nederlands Persbureau, Eerste maand identificatieplicht: 3300 boetes, 3-2-2005

Rotterdams Dagblad, Lak aan ID-plicht. Meeste Nederlanders laten legitimatiebewijs soms thuis, 26-2-2005

Leeuwarder Courant, 'Gebruik van ID-plicht te willekeurig', 22-7-2005

NRC Handelsblad, Een frivole bekeuring, 30-9-2005

De Telegraaf, Dertig pct. Boetes kwijtgescholden in proces id-plicht, 29-9-2005

Trouw, 250 overtreders voor rechter; justitie, 27-9-2005

De Volkskrant, Toch jammer dat u buiten bent gaan urineren; Utrechtse kantonrechter behandelt eerste 250 zaken tegen overtreders van de identificatieplicht, 29-9-2005

Algemeen Dagblad, Plicht leidt snel tot discriminatie, 29-9-2005

Trouw, Minister houdt vast aan identificatieplicht, 28-9-2005

Eindhovens Dagblad, Niet overmatig veel boetes ID-plicht, 28-9-2005

Leeuwarder Courant, Megazitting over ID-plicht Utrechtse rechtbank van start, 28-9-2005

De Volkskrant, Toeval speelt rol bij ID-plicht; Burger moet nieuwe wet volgens minister Donner 'tussen de oren krijgen', 22-4-2006

NRC Handelsblad, Bon ID-plicht veelvuldig geseponeerd; Wet is agent onduidelijk, 12-5-2006

De Volkskrant, Politie deelt ten onrechte bonnen uit; Duizenden dupe van wet identificatieplicht, 12-5-2006

De Volkskrant, Politie deelt ten onrechte bonnen uit; Duizenden dupe van wet identificatieplicht, 12-5-2006

De Volkskrant, Wet is wet, 12-5-2006

BN/De Stem, SP: 'ID-plicht schiet zijn doel voorbij', 29-11-2006

De Volkskrant, Politie moet coulant zijn bij controles, 13-5-2008

Het Parool, Geen ID: 100.000 bekeuringen, 4-12-2007

De Stentor/Sallands Dagblad, ID levert rijk miljoenen op, 4-12-2007

Spits, Agenten balen van verplicht boetes uitdelen, 13-12-2007

BN/De Stem, Agenten balen van boetes, 10-12-2007

Dagblad de Limburger, Agenten balen van verplicht boetes uitdelen, 10-12-2007

DAG, Agenten zijn boetes zat, 10-12-2007

De Volkskrant, Politiebond: agent moet te vaak bon schrijven, 10-12-2007

Friess Dagblad, Agent baalt van uitdelen kleine boetes; Identificatie.

De Gelderlander, ID is melkkoe voor justitie, 4-12-2007

De Gooi- en Eemlander, 104.000 bekeuringen om identiteitsbewijs, 4-12-2007

Provinciale Zeeuwse Courant, Willekeur bij controle ID-kaart, 4-12-2007

Rechtspraak

LJN: BD6896, Rechtbank 's-Hertogenbosch (14 juli 2008)

LJN: AY8473, Gerechtshof 's-Hertogenbosch (19 september 2006)

LJN: BD6043, Rechtbank Roermond (30 juni 2008)

LJN: BG6783, Raad van State (5 december 2008)

LJN: BG0447, Raad van State (1 oktober 2008)

LJN: BD2035, Rechtbank 's-Gravenhage (5 juni 2008)

LJN: BC9474, Gerechtshof 's-Hertogenbosch (1 april 2008)

LJN: AV4186, Rechtbank 's-Gravenhage (27 februari 2006)

Artikelen over de WUID

Abels, mr. I.M., "Wet op de uitgebreide identificatieplicht", *Ars Aequi*, jaargang 53, 2004, nummer 10.

Adang, O.M.J. en Mensink, J.G.B. (2003), De invoering van pepperspray bij de Nederlandse Politie (januari 2001 – december 2002), "Ik wil dit nooit meer meemaken", *Apeldoom: Nederlandse Politie Academie / LSOP*

Buro Jansen en Janssen, Thema identificatie. U moet vanaf 1 januari 2005 uw identiteit prijsgeven! Wat zijn de gevolgen voor u van deze maatregel? Bron:

<http://www.identificatieplicht.nl/pdf/identificatieplichtkrantburoj%26j.pdf>

Commissie voor de Politieklachten Amsterdam-Amstelland. Jaarverslag 2007

Hertogh, Marc, "www.id-nee.nl. Protest op internet en de Wet op de uitgebreide identificatieplicht" in "Hoe maakbaar is veiligheid? Over de Wet op de uitgebreide identificatieplicht" (Bart van Klink en Nicolle Zeegers), 2006

Jaarverslag Klachten Politieoptreden 2007, Politie Utrecht, pagina 4

Klink, B.M.J. van, 'Recht is een keuze, over nut en noodzaak van de uitgebreide identificatieplicht', Privacy en Informatie 3, pp. 94-99, 2007

Klink, B.M.J. van & N. Zeegers, Hoe maakbaar is veiligheid? Over de wet op de uitgebreide identificatieplicht, Breda: Uitgeverij Papieren Tijger 2006

Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, uitgave april 2008.

Websites (overig)

www.identificatieplicht.nl

www.id-nee.nl

www.nationaleombudsman.nl

<http://parlando.sdu.nl>

C Lijst met gebruikte afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Art. I (= LBR)	Landelijk Bureau ter voorkoming en bestrijding van Rassendiscriminatie
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BPS	Bedrijfsprocessensysteem
BVOM	Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
College van PG's	College van Procureurs-Generaal
CVOM	Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
EER	Europese Economische Ruimte
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Personen
HKS, PSHV, X-pol / BPS/BHV	Bedrijfsprocessensystemen van de politie
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LBR (= Art. I)	Landelijk Bureau ter voorkoming en bestrijding van Rassendiscriminatie
MvT	Memorie van Toelichting
Nom	Nationale ombudsman
OM	Openbaar Ministerie
PV	Proces-verbaal
RET	Rotterdamse Elektrische Trein
SGR	Staatkundig Reformeerde Partij
SP	Socialistische Partij
Sr	Strafrecht
VIS	Verificatie Identificatie Systeem
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
Wahv	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
Wid	Wet op de identificatieplicht
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wp 2000	Wet personenvervoer 2000
WUID	Wet op de uitgebreide identificatieplicht
WvSr	Wetboek van Strafrecht
ZM	Zittende Magistratuur

D Vragenlijsten

De volgende vragenlijsten zijn bijgevoegd:

1. De vragenlijst voor de schriftelijke enquête
2. Een voorbeeld vragenlijst voor de interviews met operationeel leidinggevenden
3. Een voorbeeld vragenlijst voor de interviews met executieve medewerkers
4. De vragenlijst voor de klachtencoördinatoren.