

Vergaderjaar 2003–2004

**29 218**

**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 (Wet op de uitgebreide identificatieplicht)**

**C**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 28 april 2004

De regering heeft kennis genomen van de vragen en opmerkingen die de Vaste Commissie voor Justitie van uw Kamer heeft voorgelegd. In het onderstaande gaat zij graag nader op deze vragen en opmerkingen in.

**1. Inleiding**

Met genoegen heeft de regering geconstateerd dat de leden van de fracties van het CDA en de VVD van oordeel zijn dat het wetsvoorstel voorziet in de bestaande behoefte aan betere rechtshandhaving. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of de regering het belang van de uitgebreide identificatieplicht als bijdrage aan generale preventie van misdrijven en overlast niet zwaarder kan aanzetten en of in het verlengde daarvan een algemene identificatieplicht niet meer voor de hand ligt. De regering is van oordeel dat de effectiviteit en het gezag van het optreden van politie en toezichthouders in de publieke ruimte wordt versterkt door invoering van een uitgebreide identificatieplicht. Daarom mogen de politie en toezichthouders in het kader van de uitoefening van hun functie naar de identiteit van burgers vragen, maar als iedereen daarbij een willekeurige naam kan opgeven zonder dat dit geverifieerd kan worden of zonder gevolgen blijft, is dat geen wezenlijke bijdrage aan toezicht en controle. Dan boet de politie in aan effectiviteit en daarom zijn burgers gehouden in sommige situaties ook een identiteitsbewijs te tonen. Gebleken is dat mensen gesteund door de wetenschap dat zij in groepsverband opereren, proberen zich daar achter te verschuilen, en tot activiteiten komen die zij alleen niet zouden uitvoeren. Door deze identificatieplicht wordt duidelijk dat de anonimiteit van een groep kan worden doorbroken, waardoor men zich niet kan onttrekken aan de verantwoordelijkheid voor zijn optreden. De gekozen invalshoek is het verbeteren van de rechtshandhaving. Het is daarom niet nodig dat te allen tijde bij voorbeeld in ieder contact met de overheid moet worden verlangd dat de burger zijn identiteit aan kan tonen. Voldoende is een instrument dat de politieambtenaar en de toezichthouder bij de uitoefening van hun

taken ondersteunt. Het gaat niet om de invoering van een algemene controlebevoegdheid, maar om een ondersteuning bij de taakuitoefening. Van de strafbaarstelling van het niet voldoen aan de verplichting om inzage te geven van het identiteitsbewijs, gaat een voldoende generaal-preventieve werking uit. Die werking wordt niet anders indien wij zouden overgaan tot een algemene identificatieplicht die immers op dezelfde wijze zou moeten worden gesanctioneerd.

De leden van de PvdA- en GroenLinksfractie vernamen graag een nadere uiteenzetting van de regering over de noodzaak van de uitbreiding van de identificatieplicht. Het wetsvoorstel levert een bijdrage aan de bestrijding van de criminaliteit, vooral in die gevallen waarin verdachten naar geldend recht niet op grond van enige bepaling gehouden zijn een identiteitsbewijs bij zich te dragen of te tonen. Het gaat daarbij in het bijzonder om fietsers en voetgangers die worden staande gehouden voor strafbare feiten die opzicht geen aanhouding nodig maken. Indien deze een valse naam, vals adres of onjuist sofi-nummer opgeven is het moeilijk hun juiste identiteit te achterhalen. In de ernstiger misdrijfzaken zal veelal aanhouding volgen en vindt daarna op het politiebureau identificatie en verificatie plaats. Het wetsvoorstel vergemakkelijkt de taakuitoefening van de politie bij de openbare orde handhaving omdat zij zich niet meer tot de anonieme burger behoeft te richten (bij voorbeeld met bevelen tot doorlopen), maar personen gemakkelijker kan individualiseren en aanspreken. In het kader van de uitoefening van de hulpverleningstaak kan de politie ook adequater optreden (contact zoeken met professionele hulpverleners) als bekend is met welke persoon zij van doen heeft. Ten slotte levert het een bijdrage aan de taakuitoefening van toezichthouders, vooral met het oog op het opleggen van bestuurlijke boeten. Daarvoor is noodzakelijk dat zij worden opgelegd aan een persoon wiens identiteit is vastgesteld.

De leden van de PvdA-fractie erkenden dat het praktisch is als personen een identiteitsbewijs bij zich dragen, opdat zij bij onwel worden op straat gemakkelijker kunnen worden doorverwezen naar de meest geschikte hulpverleners. Zij vonden het niet voldoen aan een vordering tot inzage van het identiteitsbewijs in deze situatie evenwel geen strafwaardige overtreding. De regering deelt deze opvatting. De regering heeft in de eerdere voorbereiding van de wetsvoorstel reeds verschillende malen herhaald dat handhaving van de identificatieplicht geen zelfstandig doel is, maar een instrument voor een betere taakuitoefening. Het spreekt vanzelf dat in een dergelijke situatie geen redelijk doel is gediend met het verbaliseren van een dergelijke overtreding. De vraag naar de noodzaak van de invoering van een strafsanctie die wordt verbonden aan het niet naleven van de toonplicht heb ik reeds beantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie over de generaal preventieve werking daarvan. Ik verwijs kortheidshalve daarnaar.

De leden van de GroenLinksfractie vroegen in het bijzonder aandacht voor de vraag of er een dringende maatschappelijk noodzaak bestaat voor de uitbreiding van de bestaande identificatieplichten gelet op de inbreuk die daarmee wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Deze noodzaak vloeit voort uit de gewijzigde omstandigheden, zoals deze eerder zijn geschetst. In een complexe dicht bevolkte, snel veranderende samenleving is de aanspraak van burgers op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer geen onveranderbare of absolute grootheid. Ontwikkelingen op het terrein van schaalvergroting, verstedelijking, grotere mobiliteit, afnemen van sociale cohesie en toenemende individualisering en anonimiteit tussen burgers onderling en tussen burger en overheid, nopen tot een nieuwe afweging van de verschillende belangen. De uitkomst daarvan is dat de regering meent dat de ingreep van een

verplichting om een identiteitsbewijs te kunnen tonen enerzijds relatief gering is en anderzijds een bijdrage levert aan het functioneren van de rechtshandhaving. De uitkomst van deze afweging wordt niet anders als in aanmerking wordt genomen dat bepaalde personen (bij voorbeeld jongeren en bepaalde ouderen) zullen worden verplicht een identiteitsbewijs aan te schaffen. De aanschaf van een Nederlandse identiteitskaart van € 28,73 acht de regering niet van dien aard dat gesproken kan worden van een substantiële financiële lastenverzwaring. Voor de huishoudens met een minimuminkomen bestaat nu reeds de mogelijkheid dat gemeenten op grond van de Fiscale invorderingswet bij verordening kunnen bepalen dat geheel of gedeeltelijke kwijtschelding wordt verleend als de draagkracht van de betrokkene daartoe aanleiding geeft.

De leden van de GroenLinksfractie twijfelden aan het nut van daadwerkelijke handhaving van de identificatieplicht als het gaat om relatief geringe overtredingen of optreden in het kader van de handhaving van de openbare orde. Deze leden verliezen daarbij het uiteindelijke effect op het gezag van politie en de toezichthouders uit het oog. Als in brede kring ervan wordt uitgegaan dat het niet mee werken aan de vaststelling van de identiteit uiteindelijk kan leiden tot straffeloosheid, gaat dit ten koste van de rechtshandhaving. De regering wijst er voorts op dat handhaving van de identificatieplicht niet in alle gevallen van een strafsanctie vergezeld hoeft te gaan. Bij het maken van een aanspraak op een uitkering of een voorziening kan door het voldoen aan de identificatieplicht worden nagegaan of deze door de juiste persoon wordt gedaan. Het niet voldoen aan de identificatieplicht leidt er meestal toe dat de aanvraag (nog) niet in behandeling wordt genomen.

De leden van de fracties van SGP en CU toonden zich bezorgd dat in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting voornamelijk in algemene zin werd aangegeven voor welke doeleinden het vorderen van inzage in het identiteitsbewijs is toegestaan. Zij achtten de bepaling dat de politie deze bevoegdheid slechts mag uitoefenen indien dat redelijkerwijs voor haar taakuitoefening noodzakelijk niet voldoende duidelijk, te meer daar zij meenden dat dit betekende dat er geen concrete aanleiding voor toepassing van de bevoegdheid behoefde te bestaan. Deze laatste veronderstelling deelt de regering niet: het gaat steeds om optreden waarvoor in het kader van de taakuitoefening in de concrete situatie aanleiding bestaat. Zo zal er nu – los van de bijzondere situatie van een algemene verkeerscontrole – geen reden bestaan om bestuurders van een motorrijtuig aan te houden en hen naar hun rijbewijs of verzekeringspapieren te vragen als hun rijgedrag daartoe geen aanleiding geeft. Ook toezichthouders zullen pas om een identiteitsbewijs vragen als dat voor de uitoefening van hun functie nodig is. Voor het uitvoeren van effectief toezicht op de naleving van bij voorbeeld milieuvoorschriften is van belang dat de identiteit van degene die voor een mogelijke verontreiniging aansprakelijk is, kan worden vastgesteld.

## **2. Uitbreiding van de bestaande identificatieplichten**

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af de uitgebreide identificatieplicht zo ver strekt dat men altijd het identiteitsbewijs bij zich moet dragen en zij schetsten een aantal situaties waarin dat minder voor de hand zou liggen. Hoewel aannemelijk is dat de noodzaak tot identificatie zich in die situaties niet snel zal voordoen, meent de regering toch dat het risico voor het niet kunnen voldoen aan de toonplicht voor rekening van de burger blijft. Uiteraard zal bij een eventuele vervolgingsbeslissing rekening worden gehouden met de concrete situatie (vergelijk het eerdere voorbeeld van iemand die op straat onwel wordt of onmachtig wordt aangetroffen). Niettemin blijken de door deze leden genoemde joggers,

racefietsers en strandbezoekers tijdens deze activiteiten vaak ook een horloge, walkman, portemonnee en mobiele telefoon mee te kunnen dragen; tegen deze achtergrond moet het bezwaar tegen het dragen van een identiteitsbewijs van geringe omvang en miniem gewicht overkomelijk worden geacht.

De leden van de PvdA-fractie meenden dat uit het afzien van strafbaarstelling van het niet voldoen aan de draagplicht en de keuze voor strafbaarstelling van het niet van voldoen aan de toonplicht kon worden afgeleid dat degene die geen identiteitsbewijs bij zich draagt in de gelegenheid kan worden gesteld het document thuis op te halen dan wel het verzoek doet dat politieambtenaar of toezichthouder met hem mee naar huis loopt om het document alsnog te tonen. Strikt genomen is de degene die niet op eerste vordering het identiteitsbewijs toont is in overtreding. Het risico dat men niet kan voldoen aan de toonplicht door af te zien van het dragen van een identiteitsbewijs is voor de burger. Niettemin zal de context waarin het feit is gepleegd in belangrijke mate kunnen meewegen bij de vraag of het opportuun is in dit concrete geval vervolging in te stellen. Dat zal bij voorbeeld niet het geval zijn bij hulpverlening aan verwarde personen of indien iemand voor een misdrijf wordt aangehouden en zijn identiteit op andere wijze eenvoudig kan worden vastgesteld. Ook is mogelijk dat de verdachte het identiteitsbewijs zo snel mogelijk door een familielid of bekende doet aanreiken. Het zal eveneens van de concrete omstandigheden afhangen of de betrokken politieambtenaar of toezichthouder in de gelegenheid is degene die zijn identiteitsbewijs vergeten is, naar zijn woonhuis te vergezellen. Dit laatste lijkt onmogelijk en onwenselijk als de politie bezig is met openbare orde handhaving. In zijn algemeenheid acht de regering het niet zinvol om voor de veelheid van gevallen aparte instructies te doen uitgaan. Het is de regering bekend dat in sommige plaatsen door de politie rekkelijkheid wordt betracht indien bestuurders van motorrijtuigen niet op eerste vordering het rijbewijs kunnen laten zien. Dit berust evenwel niet op een nadere instructie en burgers kunnen landelijk geen aanspraak maken op een dergelijke clemente opstelling. Aannemelijk is dat het College van procureurs-generaal bij aanpassing van de bestaande aanwijzing voor de handhaving van de Wet op de identificatieplicht het uitgangspunt dat de identificatieplicht een instrument is voor betere rechtshandhaving en geen doel op zich handhaaft. De Minister van Justitie is bereid de herziene aanwijzing na totstandkoming aan Uw Kamer toe te zenden.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke bezwaren de regering heeft tegen een draagplicht zoals deze in België bestaat. De bezwaren van de regering richten zich niet tegen een draagplicht, maar wel tegen de sanctionering daarvan. De invoering van een toonplicht impliceert immers een draagplicht. Bij het strafbaar stellen van het niet voldoen aan de draagplicht, wordt de identiteitscontrole als doel op zich mogelijk. Het is beter dat toepassing van de vorderingsbevoegdheid wordt gekoppeld aan de concrete taakuitoefening van de politieambtenaar of de toezichthouder. In dat kader zal duidelijk moeten zijn waarom de vordering noodzakelijk was en welke aanleiding daarvoor in het gedrag van de burger aanwezig was. De regering kan de veronderstelling van deze leden dat een draagplicht aanzienlijke tijdrovende administratieve ballast voorkomt, niet delen.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de concrete veiligheidseffecten en verwezen naar de veiligheidscijfers van België, Duitsland, Frankrijk en Spanje, die niet significant lager zijn. Bij de indiening van het wetsvoorstel is onder ogen gezien dat invoering van deze identificatieplicht zal bijdragen aan verbetering van de rechtshandhaving zonder dat daarvan onmiddellijk een direct en meetbaar effect in de verschillende cijfers van

criminaliteit te zien zal zijn. Van belang is dat dit instrument bijdraagt aan het gezag van de politie en toezichthouders. In dit verband is het niet naïef te veronderstellen dat de combinatie van een identiteitscontrole en de vergelijking met een (internationaal) opsporingsregister kan leiden tot opsporing van degene die bij een vliegtuigkaping of terroristische actie betrokken is geweest. Degene die zich begeeft in situaties waarin controle op identiteit kan plaats vinden (grensoverschrijding, besturen van een auto) aanvaardt daarmee het risico dat de opgegeven identiteit wordt geverifieerd. 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. In het Veiligheidsprogramma is voorzien in verschillende maatregelen die in onderlinge samenhang bezien, zullen bijdragen aan versterking van de rechtshandhaving.

De leden van de SP-fractie wilden weten of het wetsvoorstel in strijd is met artikel 8 EVRM.

Dat is naar het oordeel van de regering niet het geval. Vanzelfsprekend is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel nagegaan of het verenigbaar is met het EVRM. Die toetsing verloopt volgens vaste criteria. Dat zijn: beperkingen op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer kunnen worden aangebracht, als zij berusten op een wettelijke voorziening tegemoetkomend aan een zwaarwegend maatschappelijk belang in een democratische samenleving en met een gerechtvaardigd doel. Het gaat hier om een noodzakelijke voorziening voor de belangen van de opsporing en vervolging van strafbare feiten en van de openbare veiligheid. Anders dan deze leden, is de regering van oordeel dat met de formulering «redelijkerwijs noodzakelijk voor de uitoefening van de politietaken» geen verruiming maar een precisering voor de toepassing van de voorgestelde regeling is opgenomen. Dit wordt nader uitgewerkt in het verzoek aan het College van procureurs-generaal om een aanwijzing vast te stellen die ertoe strekt dat de politie in processen-verbaal terzake van overtreding van artikel 447e Wetboek van Strafrecht opneemt welke aanleiding bestond voor het doen van de vordering.

Deze leden informeerden naar de veranderingen die waren opgetreden na het verschijnen van de notitie Beperkte uitbreiding van de identificatieplicht (Kamerstukken II 2001/02, 28 069, nr. 1) van de toenmalige Minister van Justitie. Drie jaar na het uitbrengen van deze nota moet worden vastgesteld dat er reden is voor verdere uitbreiding van de identificatieplicht dan in die nota nodig werd geoordeeld. In het Veiligheidsprogramma is aangegeven dat er in het bijzonder behoefte bestaat aan versterking van de effectiviteit van politie en toezichthouders in de publieke ruimte. De ambitie van deze regering is het treffen van een groot aantal maatregelen ter intensivering van de rechtshandhaving door het verhogen van het aantal justitiële en bestuurlijke reacties op ongewenst gedrag en het uitoefenen van meer controle en toezicht in de openbare ruimte. In het verlengde daarvan is het wetsvoorstel incidentele identiteitscontroles inmiddels, na daartoe verkregen machtiging van de Ministerraad en H.M. de Koningin, ingetrokken.

Deze leden waren beducht voor willekeurige toepassing van de bevoegdheid en verwezen naar de situatie in Frankrijk en België. Mede om de hiervoor in antwoord op een eerdere vraag van deze leden aangegeven beperking van de bevoegdheid (redelijkerwijs noodzakelijk voor de taakuitoefening) die achteraf verantwoord moet worden, is willekeurige toepassing niet te verwachten. Zo zal het niet mogelijk zijn dat identiteitscontroles alleen ten behoeve van de controle op de naleving van de identificatieplicht worden gehouden. Dat is immers geen zelfstandig doel; de uitgebreide identificatieplicht is een instrument dat bijdraagt aan

effectievere rechtshandhaving. Het is de regering bekend dat er klachten zijn over de wijze van uitvoering van de identiteitscontroles in de genoemde landen. De kwalificatie daarvan laat de regering evenwel geheel voor rekening van de leden van deze fractie.

De leden van de fracties van SGP en CU vroegen naar de Belgische ervaringen met de identificatieplicht. In het begin van de jaren negentig is in België de Wet op het politieambt ingevoerd, die een normering van het gedrag van de politie (met een toedeling van taken en bevoegdheden) bevat. In die wet is in artikel 34 aangegeven wanneer identiteitscontroles mogen worden gehouden (kort samengevat: ten behoeve van de opsporing, preventie van criminaliteit, handhaving van openbare orde of ter voorkoming van mogelijke verstoring van de openbare orde). Politieambtenaren moeten de toepassing van de bevoegdheid achteraf kunnen verantwoorden tegenover hun superieur (niet ten opzichte van degene wiens identiteit zij controleren).

Zijn Belgische politieambtenaren verplicht bij aanhouding ter controle hun naam bekend te maken, wilden deze leden weten? Volgens artikel 41 van eerder genoemde wet doen de ambtenaren die in burgerkledij tegenover een persoon optreden blijken van hun hoedanigheid met behulp van het legitimatiebewijs waarvan zij houder zijn. Hetzelfde geldt indien politieambtenaren in uniform zich aanmelden aan de woning van een persoon. Artikel 34 van deze wet bepaalt, zoals deze leden reeds veronderstelden, voorts dat degene die weigert het bewijs van zijn identiteit te leveren of daartoe in de onmogelijkheid verkeert, de mogelijkheid moet worden geboden op een andere wijze zijn identiteit te bewijzen.

Ten slotte toonden deze leden zich bezorgd over het door hun vermoede gebrek aan normering van de controlebevoegdheid omdat de voorwaarden waaronder mag worden gecontroleerd niet zijn gespecificeerd. Zij meenden tevens dat dit gevolgen heeft voor de mogelijkheden om achteraf de rechtmatigheid van het optreden te beoordelen.

Anders dan deze leden is de regering van oordeel dat uit de taakuitoefening van de functionaris reeds voldoende duidelijke normering plaats vindt. Toezichthouders zijn aangewezen voor het houden van toezicht op de naleving van specifieke wetten. Hun taakuitoefening mag het kader van die wetten niet te buiten gaan. Zo houden milieucontroleurs of jachtopzieners zich bezig met de controle op die specifieke voorschriften en niet op andere. Indien zij in de uitoefening van hun functie op strafbare feiten of andere misstanden stuiten dienen zij de bevoegde autoriteiten op de hoogte te stellen. Voor het overige hebben zij bij het constateren van misdrijven op heterdaad de bevoegdheid die ook alle andere burgers hebben: zij mogen de verdachte aanhouden en overdragen aan de politie. Er is in dat eerste stadium evenwel geen enkele noodzaak om aanstonds over te gaan tot het doen van de vordering tot inzage van het identiteitsbewijs.

### **3. Kring van personen**

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of in een gemeentelijke verordening aan exploitanten van horecabedrijven de plicht kan worden opgelegd dat zij zich bij de ingang van hun bedrijf vergewissen door inzage van het identiteitsbewijs of de bezoeker 16 jaar of ouder is. Als deze geen identiteitsbewijs kan tonen, zou de toegang tot het etablissement moeten worden ontzegd.

Op grond van artikel 20 van de Drank- en Horecawet is het verboden bedrijfsmatig alcoholhoudende drank te verstrekken aan een persoon die de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt; sterke drank mag niet worden verstrekt aan een persoon die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt. Bij gemeentelijke verordening kan worden verboden dat in de hele gemeente of een bij de verordening aangewezen deel daarvan, in

horecalokaliteiten van een bij de verordening aangewezen aard de aanwezigheid van personen beneden een bepaalde leeftijd niet hoger dan 21 jaar toe te staan. Uit dit samenstel van bepalingen valt af te leiden dat bij gemeentelijke verordening identiteitscontroles op leeftijd met het oog op de beperking van toegang slechts voor specifiek aangewezen horecalokaliteiten kunnen worden voorgeschreven (bijvoorbeeld discotheken) en niet voor alle horecabedrijven. Dit is ook begrijpelijk omdat immers niet op voorhand vast staat dat het alle jeugdigen om de consumptie van alcoholhoudende drank te doen is. Bovendien is het bedrijfsmatig verstrekken van niet alcoholhoudende dranken aan jeugdigen een commerciële activiteit, die niet in de Drank- en Horecawet geregeld wordt. Een algemeen gemeentelijk toegangsverbod voor jeugdigen tot horecabedrijven ligt daarom niet voor de hand. Deze leden wilden vervolgens weten of in een gemeentelijke verordening of in de voorwaarden voor een vergunning voor een openbare manifestatie (bij voorbeeld een popconcert) een dergelijke verplichting tot leeftijdscontrole bij de toegang tot openbare ruimten kan worden opgenomen.

Als een ondernemer of een vereniging in de openbare ruimte alcoholhoudende drank wil verstrekken kan dat alleen met een ontheffing op grond van artikel 35 van de Drank- en Horecawet. De omstandigheid waaronder een zodanige ontheffing kan worden verleend is duidelijk in de Drank- en Horecawet omschreven. Het moet gaan om een bijzondere gelegenheid van zeer tijdelijke aard. Verder kan zo'n ontheffing nimmer betrekking hebben op de verstrekking van sterke drank. Aan een dergelijke ontheffing kunnen voorwaarden worden verbonden. Een van de voorwaarden zou kunnen zijn leeftijdscontrole bij de toegang tot het desbetreffende terrein.

Welke bezwaren, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie, bestaan er bij de regering tegen een uniforme leeftijdsgrens van 14 jaar voor het ingaan van de identificatieverplichting? In het kader van de voorbereiding van specifieke wettelijke bepalingen, die door de indiening van dit wetsvoorstel wijziging behoeft, is nagegaan of de leeftijdsgrens in alle gevallen veertien jaar moet zijn. Vooral bij twee wetten bestond de behoefte een lagere leeftijdsgrens op te nemen, te weten bij de controle op de naleving van gemeentelijke voorschriften opgenomen in de prostitutieverordeningen, waar het gaat om het tegengaan van prostitutie door jeugdigen en bij de Wet personenvervoer ten behoeve van de controle op het zwartrijden. Het zou de rechtshandhaving niet te goede komen als jeugdigen niet aan de identificatieplicht behoeven te voldoen met de enkele mededeling dat zij nog geen 14 jaar zijn. Het mag bekend worden verondersteld dat niet alle jongeren van het openbaar vervoer gebruik maken met een geldig vervoerbewijs.

Deze leden wilden voorts weten hoeveel 12- en 13-jarigen er worden beboet voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs in het openbaar vervoer. Het kabinet heeft nu geen feitelijke gegevens over het aantal 12- en 13-jarigen die voor deze overtreding worden beboet. Dit wordt niet afzonderlijk geregistreerd en het verzamelen van deze gegevens zou onevenredig veel tijd vergen. Dat is mede een gevolg van het ontbreken van een leeftijdsbeperking in de huidige regelgeving. Overigens is deze nu exclusief gekoppeld aan het niet tonen van een geldig vervoersbewijs (zwart- of grijsrijden).

Bij een eerdere consultatie onder openbaar vervoerbedrijven is vooral door de gemeentelijke vervoerbedrijven meegedeeld dat zij de mogelijkheid om tegen deze leeftijdscategorie op te treden willen behouden. Vanaf deze leeftijdscategorie gaan de meeste kinderen naar het voortgezet onderwijs dat vaak op een grotere afstand van het huisadres is gelegen en waarvoor het openbaar vervoer wordt gebruikt. Helaas is het, als gezegd, niet vanzelfsprekend dat zij daarbij over een geldig openbaar vervoersbewijs beschikken.

Deze leden informeerden naar de opvatting van de regering over de suggestie van de NOVA om de leeftijdsgrens op te trekken tot zestien jaar teneinde meer in de pas te lopen met overige Europese landen. Ook de leden van de SP fractie bepleitten een dergelijke verhoging. De regering heeft zich bij het vaststellen van de leeftijdsgrens gebaseerd op het advies van de Raad van Hoofdcommissarissen, waarin wordt aangegeven dat een niet te verwaarlozen hoeveelheid jongeren zich vanaf de leeftijd van veertien jaar schuldig begint te maken aan strafbare feiten. Het invoeren van een identificatieplicht teneinde het strafrechtelijk optreden jegens hen effectiever te maken door hun identiteit deugdelijk vast te stellen, acht de regering een groter en concreter belang dan de afstemming in abstracto op de leeftijdsgrens in andere landen.

De leden van de SP fractie meenden dat aan kinderen van veertien jaar die vrijwel geen enkele bevoegdheid hebben en niet geacht worden verantwoordelijkheid te dragen, geen identificatieplicht kan worden opgelegd. Anders dan deze leden is de regering van oordeel dat jongeren tussen 14 en 16 jaar onmiskenbaar steeds meer en actiever aan het maatschappelijk verkeer gaan deelnemen. Dat brengt ook het aanvaarden van nieuwe verantwoordelijkheden mee. In dit licht is het opleggen van een draagplicht van een identiteitsbewijs naast het meedragen van verschillende pasjes die nodig zijn om aan te tonen dat men leerling is van een bepaalde school, lid is van een sportclub of bibliotheek naar het oordeel van de regering redelijk en niet onevenredig zwaar te noemen.

#### **4. Aard van de identiteitsbewijzen**

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de reden van het niet opteren voor een aparte identiteitskaart, zoals in België, Duitsland en Frankrijk. Zij vonden het argument van de kosten niet doorslaggevend, omdat daarbij de maatschappelijke baten onvoldoende zouden zijn meegerekend. Nog los van de grote logistieke omvang van een dergelijke operatie, moet rekening worden gehouden met de gewenste snelheid van inwerking-treding. Als na de totstandkoming van het Hoofdlijnenakkoord zou zijn besloten tot aanwijzing en invoering van één identiteitskaart, dan zou de onderhavige regeling niet op 1 januari 2005 in werking kunnen treden, zoals thans nog wordt nagestreefd. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de SP-fractie uiteen is gezet, is aannemelijk dat het concrete veiligheidsrendement van invoering van de uitgebreide identificatieplicht wegens de samenhang met overige maatregelen uit het veiligheidsprogramma niet afzonderlijk meetbaar blijken te zijn. Bovendien zijn er ontwikkelingen gaande in verband van de Europese Unie op het terrein van het voorschrijven van extra veiligheidskenmerken (waaronder biometrische) in paspoorten en visum-documenten die het voorschrijven en uitreiken van één identiteitskaart op dit moment minder opportuun maken. Het door deze leden gewenste «doorpakken» van de regering zou op deze ontwikkeling vooruitlopen en de burger of de overheid mogelijk onnodig op kosten jagen.

#### **5. Identificatieplicht ter uitvoering van de politietaak**

De leden van de CDA-fractie vroegen of een persoon die niet voldoet aan de vordering tot inzage van zijn identiteitsbewijs – en daardoor verdachte is van overtreding van artikel 447e Sr. –, door de politie kan worden staande gehouden en indien dat voor de vaststelling van zijn identiteit noodzakelijk is, ter plaatse aan zijn kleding kan worden onderzocht. Artikel 55b Sv. geeft aan algemene opsporingsambtenaren en bepaalde speciaal daartoe aangewezen bijzondere opsporingsambtenaren de bevoegdheid een staande of aangehouden verdachte aan zijn kleding te onderzoeken, mits dat voor de vaststelling van zijn identiteit noodzakelijk is. Deze



bevoegdheid wordt evenwel alleen in het openbaar uitgeoefend indien dit redelijkerwijs noodzakelijk is om wegmaking of beschadiging van de voorwerpen waaruit zijn identiteit zou kunnen blijken, te voorkomen. Indien het gaat om een persoon die op straat onwel is geworden en niet in staat is zich nader te verklaren, kan de politie in het kader van haar hulpverleningstaak de betrokkene vluchtig aan zijn kleding onderzoeken, teneinde een beslissing te kunnen nemen of hij voor medische spoedhulp in aanmerking moet komen dan wel naar een andere zorginstelling moet worden overgebracht.

Deze leden vroegen vervolgens of in een situatie waarin de openbare orde wordt verstoord of openbare orde verstoring dreigt, in beginsel van alle personen die daarbij aanwezig zijn de inzage van het identiteitsbewijs kan worden gevorderd. Het antwoordt luidt bevestigend met dien verstande dat het criterium blijft dat de vordering noodzakelijk moet zijn voor een redelijke taakuitoefening. De politieambtenaar zal derhalve niet willekeurig van toevallige voorbijgangers inzage vorderen, maar zich concentreren op personen die deelnemen aan de ongeregelde heden of deze aanmoedigen dan wel degenen die zich in een goede positie bevinden om verslag te doen van hun waarnemingen (bij voorbeeld een portier of een lid van een particuliere beveiligingsdienst die een bepaald object bewaakt).

Daarna legden deze leden voor of zich de situatie kan voordoen dat personen door een politieambtenaar naar hun identiteitsbewijs gevraagd zich vervolgens zonder een expliciet daartoe strekkend bevel van de desbetreffende locatie verwijderen, terwijl dat ook het doel was van dat politieoptreden. De regering stelt voorop dat de uitoefening van de bevoegdheid is gebonden aan het in de voorgestelde regeling aangegeven kader en de uitleg vervat in de toelichting en de verdere parlementaire behandeling. Zij wil echter niet uitsluiten dat de vordering tot inzage van het identiteitsbewijs de betrokkene tot de conclusie doet komen dat hij zich niet meer in de anonimiteit kan terugtrekken, waardoor deelname aan verdere activiteiten die de openbare orde verstoren riskant wordt en vervolging (bij voorbeeld voor openlijke geweldpleging) mogelijk. Indien dit leidt tot vertrek van de locatie, kan dit een gunstig neveneffect zijn. De aanwezigheid van grote hoeveelheden personen in dergelijke situaties draagt in de regel niet bij tot vergemakkelijking van het politieoptreden.

In welke gevallen, wilden deze leden weten, kan de politie eigener beweging vastleggen dat zij een identiteitscontrole heeft gehouden en welke personen dat betrof. Uitgangspunt is dat de politie het uitvoeren van een identiteitscontrole vermeldt in de dagrapportage, waarin alle activiteiten van de politie worden vastgelegd. Het registreren van de gecontroleerde personen is op grond van de huidige Wet politieregisters alleen mogelijk als dat vastleggen noodzakelijk is voor de politietaken. Als het gaat om staande houden of aanhouden terzake van verdenking van een strafbaar feit zullen de persoonsgegevens van de verdachte in dat kader worden vastgelegd. Los daarvan is niet goed voorstelbaar welk doel gediend zou zijn met het vastleggen van persoonsgegevens voor de uitvoering van de andere politietaken. Voor het volgen van de bewegingen van bepaalde personen tegen wie nog geen specifieke verdenking bestaat of uit veiligheidsoverwegingen bestaan reeds regelingen als vervat in de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De leden van de CDA-fractie informeerden of de politie kon overgaan tot controle van identiteitsbewijzen bij gelegenheid van een vechtpartij op straat in de rosse buurt in Amsterdam dan wel in een bordeel van respectievelijk alle omstanders dan wel alle aanwezigen.

Ook in deze gevallen is het criterium voor de vordering van de inzage uitsluitend gerelateerd aan de noodzakelijke taakuitoefening. Zo zal bij een vechtpartij op straat veelal kunnen worden volstaan met het staande of aanhouden van de deelnemers aan de vechtpartij. In zeer onduidelijke situaties, bij voorbeeld als de vechtenden niet aanspreekbaar zijn, kan wellicht nog naar de identiteit van een of twee onafhankelijke getuigen worden gevraagd. Als de tussenkomst van de politie bij een vechtpartij in een bordeel wordt ingeroepen, is hetzelfde criterium op gelijke wijze van toepassing. Indien de politie in het bordeel evenwel tevens de aanwezigheid van een minderjarige constateert, kan de minderjarige op grond van artikel 151a Gemeentewet om inzage van het identiteitsbewijs worden verzocht, maar de vordering kan bovendien worden gericht tot de bezoeker(s) ten aanzien van wie verdenking bestaat van overtreding van bepaalde zedendelicten (seks of ontucht met minderjarigen).

Deze leden vroegen naar de wijze waarop in het proces-verbaal terzake van mogelijke overtreding van artikel 447e Wetboek van Strafrecht (niet voldoen aan het tonen van een identiteitsbewijs) een specificatie van «het kader waarin de activiteiten werden uitgeoefend» plaats vindt. Is bij voorbeeld toereikend, zo vroegen deze leden, dat de betrokkene werd aangetroffen in de nabijheid van dreigende wanordelijkheden zonder dat melding behoeft te worden gemaakt van de rol die deze daarin speelde? Zoals hiervoor in antwoord op vragen van deze leden over de toepassing van dit criterium is gereleveerd, is niet aannemelijk dat de politie de vordering tot willekeurige voorbijgangers richt, maar zich concentreert op deelnemers, degenen die blijf geven van steun en aanmoediging of niet deelnemende getuigen. In het proces-verbaal zal dan worden opgenomen waarom de aandacht van de politie op betrokkene was gericht. Uiteraard is eerst en vooral noodzakelijk dat de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde, maar niet nodig is dat vaststaat dat de betrokkene zelf een actief aandeel heeft in de (dreigende) wanordelijkheden.

De leden van de CDA-fractie wilden weten of personen die in verwarde staat op straat worden aangetroffen, kunnen worden verzocht hun identiteitsbewijs te tonen en bij weigering of niet in staat zijn worden aangehouden. Bij het vragen naar het identiteitsbewijs dient steeds het uiteindelijke doel van het optreden en de relatie met de taakuitoefening voor ogen te worden gehouden. Al naar gelang de toestand waarin de betrokkene verkeert, moet een beslissing worden genomen over de vraag of betrokkene medische of andersoortige hulp behoeft. Het mogelijk maken van vordering van inzage van het identiteitsbewijs is in dergelijke gevallen een instrument voor het bevorderen van adequate hulpverlening. Het opleggen van een sanctie dient in dergelijke gevallen geen redelijk doel. Wel kan in sommige gevallen de vraag rijzen of de betrokkene moet worden meegenomen naar het politiebureau om aldaar ter ontuchtering te worden ingesloten.

Deze leden vroegen wat rechtens is als bij het onderzoek aan de kleding naar de aanwezigheid van een identiteitsbewijs heroïne wordt aangetroffen. Het betreft hier zogenaamde voortgezette opsporing. Het risico dat de verboden stof wordt aangetroffen komt voor rekening van de burger; op dezelfde wijze als deze het risico neemt dat hij desgevorderd geen geldig identiteitsbewijs kan tonen. Er is geen reden te veronderstellen dat hier sprake is van onrechtmatig verkregen bewijs. Indien de politie bij haar taakuitoefening stuit op andere strafbare feiten kan zij deze zonder meer opsporen. Hetzelfde kan zich voordoen indien een last tot huiszoeking wordt afgegeven voor illegale wapens, waarbij in de woning tevens hoeveelheden heroïne of cocaïne dan wel valse bankbiljetten worden aangetroffen. Al deze voorwerpen kunnen in beslag worden

genomen en terzake van de geconstateerde overtredingen kan vervolging worden ingesteld.

De leden van de PvdA-fractie toonden zich bezorgd over mogelijk discriminerende toepassing van de uitgebreide identificatieplicht en vroegen de regering naar manieren om dit te voorkomen. Zij wezen in dit verband op het in sommige steden bestaande verbod om zich met een zeker aantal personen op een plaats te bevinden en zich niet op eerste sommatie te verwijderen. Zij vroegen of het deel uitmaken van een dergelijke groep, voldoende reden is voor het vragen naar een identiteitsbewijs. Dat is inderdaad het geval. Niettemin zal een dergelijk optreden veelal worden ingegeven door de aard van het feitelijk gedrag dat in de groep ten toon wordt gespreid. Naarmate de leden overlast in de publieke ruimte veroorzaken door schreeuwen, uitjouwen of uitlachen van voorbijgangers, zullen zij eerder de aandacht van de politie op zich vestigen. Er is dan evenwel nog geen sprake van criminalisering, omdat zij in de gelegenheid worden gesteld zich, na daartoe te zijn gesommeerd, te verwijderen. Pas indien men daaraan geen gevolg geeft, is men in overtreding. Het gaat de regering overigens te ver om in geval van verbalisering voor overtreding van een dergelijke gemeentelijke verordening te spreken van een criminalisering. Uitkomst is immers veelal een transactie voor een geldbedrag of een HALT-afdoening voor jeugdigen. Doordat uitoefening van de bevoegdheid steeds is gebonden aan de noodzaak voor de taakuitoefening kan willekeurig gebruik worden voorkomen. De regering acht het geven van nadere instructies aan politie en toezichthouders thans niet nodig. Uit de huidige praktijk zijn op basis van de bestaande identificatieplichten evenmin klachten over discriminerende toepassing bekend. Klachten over discriminerend optreden van of bejegening door politieambtenaren kunnen worden ingediend bij de korpsbeheerder. Bij de Wet van 2 december 2003, Stb. 501, is de Politiewet gewijzigd in verband met de aanpassing van de politieklachtregeling aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Klachten over buitengewone opsporingsambtenaren en over toezichthouders moeten worden ingediend bij het bestuursorgaan waarbij de desbetreffende functionaris in dienst is. Klagers die deze klachten-procedures hebben benut kunnen ook terecht bij de Nationale ombudsman, die een oordeel geeft over de behoorlijkheid van het overheidsoptreden jegens de burger.

De leden van de fracties van CDA en Groen Links legden de situatie voor waarin een ogenschijnlijke vreemdeling desgevorderd geen identiteitsbewijs wil of kan tonen. Is er dan sprake van een geobjectiveerd redelijk vermoeden van illegaal verblijf in de zin van artikel 50 Vreemdelingenwet 2000? De regering gaat ervan uit dat in dit voorbeeld betrokkene staande is gehouden voor een andere reden dan de uitoefening van het vreemdelingentoezicht. De omstandigheid dat iemand geen geldig identiteitsbewijs kan tonen, levert naar het oordeel van de regering op dat moment niet zonder meer een redelijk vermoeden van illegaal verblijf op. Die situatie kan nadien veranderen indien op het politiebureau de identiteit van de aangehoudene niet bij de IND kan worden geverifieerd, terwijl betrokkene ook op andere wijze niet aannemelijk kan maken dat hij rechtmatig verblijf heeft in Nederland (bij voorbeeld door zich door familie of vrienden een desbetreffend document te laten aanreiken).

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling voldoende baat kan hebben bij de mogelijkheid om een eventuele boete bij de strafrechter aan te vechten in het geval dat hij meent ten onrechte om een identiteitsbewijs te zijn gevraagd, vooral indien naar aanleiding van de vaststelling dat hij geen geldig identiteitsbewijs kon tonen nader onderzoek is gedaan waaruit bleek dat hij geen rechtmatig verblijf had. Op basis daarvan kan dan inderdaad de

vreemdelingenbewaring worden bevolen ter voorbereiding van uitzetting. Bij brief van 10 december 2003, Kamerstukken II 2003/04 29 218, nr. 14, heeft de Minister van Justitie zich op het standpunt gesteld dat de regering zich ervan bewust is dat de verruiming van de mogelijkheid van controle op identiteit in het door haar aangegeven specifieke kader van de noodzaak voor een redelijke taakuitoefening van daartoe aangewezen functionarissen, mee kan brengen dat in aansluiting daarop blijkt van de noodzaak van het treffen van andere maatregelen. Dat is een bijkomend effect, maar dat neemt niet weg dat terzake nader onderzoek kan worden gedaan, waaraan verder (rechts)gevolgen kunnen worden verbonden. Voor de uitoefening van het vreemdelingentoezicht blijft het hiervoor genoemde criterium van artikel 50 Vreemdelingenwet 2000 ongewijzigd; de hier voorgestelde regeling schept geen bevoegdheid tot het overgaan tot identiteitscontroles uitsluitend op buitenlands uiterlijk.

Waar overigens de vreemdeling van mening is dat hij ten onrechte om een geldig identiteitsbewijs is gevraagd en de strafrechter hem daarin gelijk geeft, kan de vreemdeling dit onder de aandacht brengen van de vreemdelingenrechter die oordeelt over de rechtmatigheid van de (voortdurende) vreemdelingenbewaring. De vreemdelingenrechter zal zich dan buigen over de gevolgen van de onrechtmatige aanwending van bevoegdheden voor de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring.

Het spreekt overigens voor zich dat waar de gelegenheid zich voordoet om een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling uit Nederland te verwijderen, deze gelegenheid zal worden aangegrepen, óók als de vreemdeling nog geen oordeel heeft gekregen over de rechtmatigheid van de vraag naar zijn identiteitsbewijs. Indien de vreemdelingenrechter tot het oordeel zou komen dat de vastgestelde onrechtmatigheid van het vragen naar het identiteitsbewijs de vreemdelingenbewaring onrechtmatig maakt, dan kan daaruit onder omstandigheden een verplichting tot betaling van schadevergoeding voortvloeien.

Een andere vraag die deze leden opwierpen is of degene die als vreemdeling zonder rechtmatig verblijf wordt uitgezet, eveneens wordt vervolgd voor het niet voldoen aan de identificatieplicht bij een eerdere gelegenheid. Denkbaar is dat overeenkomstig het bestaande beleid het niet tonen van een identiteitsbewijs bij voorbeeld bij zwart rijden niet afzonderlijk wordt vervolgd maar meeweegt als strafverzwarende omstandigheid. Ook in dat geval wordt meestal een transactievoorstel gedaan. Als de verdachte daar niet aan voldoet, volgt in beginsel dagvaarding, doch in deze specifieke groep zal het voortzetten van de vervolging bij gebreke van een bekende woon- of verblijfplaats in Nederland of het buitenland, geen redelijke kans van slagen hebben. Voor wat betreft de vraag van deze leden naar de wenselijkheid van nadere instructie aan politie en toezichthouders, verwijs ik naar mijn eerdere toezegging dat de aangepaste aanwijzing van het College van procureurs-generaal aan uw Kamer zal worden toegezonden.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of in de zogenaamde veiligheidsrisicogebieden van sommige gemeenten mogelijk is dat de politie in het kader van haar redelijke taakuitoefening een ieder om inzage van het identiteitsbewijs kan vragen. De enkele aanwezigheid van iemand in zodanig gebied rechtvaardigt naar het oordeel van de regering niet dat iedereen om inzage van zijn identiteitsbewijs wordt gevraagd. Het is dan ook de vraag welk redelijk doel is gediend met een dergelijke controle en waarom dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. Als in zo'n gebied wordt overgegaan tot preventief fouilleren is het resultaat dat degene die worden betrapt op illegaal wapenbezit (of mogelijke bijvangst als bezit van verdovende middelen of van misdrijf afkomstige voorwerpen) worden ge verbaliseerd voor het desbetreffende delict met

het oog op strafrechtelijke afdoening. In dat kader worden hun persoonsgegevens, zo mogelijk aan de hand van hun identiteitsbewijs, vastgelegd en geverifieerd. Niet valt in te zien waarom van degenen bij wie geen contrabande wordt aangetroffen, de identiteit moet worden gevraagd en gecontroleerd. Voor het optreden tegen illegaal in Nederland verblijvende personen blijft artikel 50 van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing.

De leden van de GroenLinks-fractie wilden weten of de regering de mogelijkheid om iemand wegens overtreding van de toonplicht twee maal zes uur op te houden verantwoord achtte in het licht van het EHRM-arrest in de zaak Vasileva tegen Denemarken (NJb 2003, blz. 2157–2159). In deze zaak sprak het EHRM uit dat het voor de uitoefening van politietaken van fundamenteel belang is dat de politie de identiteit van burgers kan vaststellen. Ook voor transportbedrijven moet het mogelijk zijn de politie in te schakelen als een vermeende zwartrijder niet zijn naam wil opgeven. Bij de vraag hoe lang de betrokkene mag worden opgehouden, laat het EHRM als factoren voor het bereiken van een balans tussen het belang in een democratische samenleving, van de nakoming van de desbetreffende verplichting enerzijds en het belang van het recht op vrijheid anderzijds meewegen: de duur van de detentie, de persoon van de gedetineerde en de omstandigheden die tot de detentie aanleiding gaven. In concreto ging het om een geringe overtreding en de verdachte was een 67-jarige vrouw van Bulgaarse afkomst met een naar achteraf bleek fragiele gezondheid. De politie heeft niet geprobeerd de bemiddeling van een derde in te roepen of een oordeel van een arts over haar gezondheidstoestand in te winnen. In deze concrete omstandigheden acht het EHRM de duur van de detentie van 11 augustus 1995, 21.30 uur, tot 12 augustus 1995, 10.45 uur (totaal nog geen 13 uur) niet evenredig aan de aanleiding. In Nederland kan een verdachte die terzake van een overtreding of een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten, is aangehouden, voor onderzoek worden opgehouden voor maximaal zes uur. Gedurende deze tijd wordt hij verhoord. Indien na ommekomst van deze termijn de identiteit van de verdachte nog niet is vastgesteld kan deze termijn op bevel van de officier van justitie of de hulp officier van justitie, voor wie de verdachte is geleid of die de verdachte zelf heeft aangehouden, in het belang van het onderzoek een maal worden verlengd voor ten hoogste zes uur. De tijd tussen middernacht en negen uur 's ochtends telt daarbij niet mee (artikel 61, tweede en derde lid, Sv.). De regering acht de duur van deze termijnen verantwoord, met dien verstande dat in het algemeen geldt dat de geautomatiseerde systemen, waarin de identiteit van de betrokkene kan worden achterhaald geverifieerd (de Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling van de GBA en de systemen van de IND) 24 uur van de dag bereikbaar zijn (uitgaande van de invoering van dit wetsvoorstel per 2005). Zodra de identiteit van de verdachte na afloop van de termijn voor verhoor is vastgesteld, dient hij in vrijheid te worden gesteld.

In de reactie op het amendement ingediend door het lid van de Tweede Kamer onder stuk nr. 15 (dat strekt tot een verlenging van de termijn bedoeld in artikel 61, tweede lid tot achttien uur) heeft de Minister van Justitie reeds opgemerkt dat over de toepassing van deze termijn uit de praktijk geen klachten bekend zijn. Het amendement is niet aanvaard.

De leden van de SP-fractie achtten het criterium «redelijkerwijs noodzakelijk voor de uitoefening van de politietaak» veel te vaag. De regering deelt deze mening niet: het criterium verwijst naar de drie belangrijkste onderdelen van de politietaak: daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde (opsporing van strafbare feiten en handhaving van de openbare orde) en hulpverlening. Deze zijn in de praktijk voldoende duidelijk omljnd. De Nederlandse rechter moet zeer wel in staat worden geacht om te beoordelen of in een concreet geval sprake is van misbruik

van bevoegdheid. Dat oordeel kan hij baseren op het proces-verbaal, waarin de opsporingsambtenaar heeft aangegeven welke concrete aanleiding bestond voor de vordering tot inzage van het identiteitsbewijs en met welk onderdeel van zijn taak hij bezig was.

## **6. Toezicht op naleving van wettelijke voorschriften**

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie verwijzen wij naar artikel 5:11 Awb dat bepaalt wat onder toezichthouder moet worden verstaan. Het moet gaan om een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een aanwijzing van een of meer toezichthouders. Deze toezichthouders verrichten namens een bestuursorgaan werkzaamheden om na te gaan of voorschriften worden nageleefd.

Op grond van artikel 5:13 Awb zijn toezichthouders verplicht om een standaardlegitimatiebewijs bij zich te dragen. Er geldt een plicht om zich daadwerkelijk te legitimeren als daar door de betrokkene om wordt gevraagd.

## **7. Sanctionering**

De leden van de GroenLinks-fractie wilden een nadere uitleg waarom bij de voorgestelde sanctionering niet is gekozen voor het systeem vervat in de motie Nicolai, Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VI, nr. 30. Daarin werd ervan uitgegaan dat overtreding van een identificatieplicht niet zou moeten leiden tot aparte strafbaarstelling, maar als strafverzwarende omstandigheid zou kunnen meetellen bij de afdoening van het strafbaar feit, waarvoor de staande – of aanhouding had plaatsgevonden. Het nadeel van deze optie is dat het niet voldoen aan de identificatieplicht niet altijd is gekoppeld aan optreden naar aanleiding van een vervolgbaar strafbaar feit. Dat behoeft slechts ten dele aan de orde te zijn. Ook het niet kunnen voldoen aan de identificatieplicht ten opzichte van toezichthouders zou in deze optiek niet zonder meer strafbaar zijn.

De leden van de SP-fractie en van de fracties van SGP en CU uitten hun zorg over de hoogte van de voorgestelde maximale geldboete. De leden van de SP-fractie achtten de boete in het algemeen disproportioneel hoog. De leden van laatst genoemde fracties meenden dat dat het geval zou zijn bij een minderjarige van 15 jaar die zijn identiteit met behulp van andere middelen kan aantonen.

Hiervoor is in antwoord op vragen van leden van andere fracties wetsvoorstel al toegezegd dat het College van procureurs-generaal zal worden verzocht de bestaande richtlijn te herzien op grond van het onderhavige wetsvoorstel, voordat het in werking treedt.

Als eerste oriëntatiepunt kan voorshands gelden dat voor de overtreding van het geldende art. 435f Sr., overtreding van de identificatieplicht bij voetbalwedstrijden, nu als strafvorderingsbeleid is vastgesteld:

OM-transactie € 71 en eis ter zitting € 85. Voor overtreding van de artikelen 70 en 92 Wet personenvervoer in combinatie met het niet voldoen aan de reeds geldende bijzondere identificatieplicht in het openbaar vervoer is het tarief eveneens € 71 voor de OM transactie en € 85 voor de eis ter zitting.

Denkbaar is dat nadere differentiatie plaatsvindt voor jeugdigen, b.v. het vaststellen van een lager tarief.

## 8. Uitvoering en toepassing

De leden van de PvdA-fractie en van de VVD-fractie vroegen op welke wijze de regering de politie, de toezichthouders en de burgers van inwerkingtreding van de wet en de gevolgen daarvan op de hoogte zal stellen.

Voor de invoering van het wetsvoorstel, indien dat tot wet wordt verheven, is een voorlichtingscampagne van enige omvang in voorbereiding genomen. Het gaat om algemene voorlichting en op de specifieke groep van jongeren gerichte voorlichting. Voor de politie is voorzien in extra scholing en informatie. Aan het College van procureurs-generaal zal om tijdige aanpassing van de aanwijzing met betrekking tot het nieuwe vervolgingsbeleid terzake worden verzocht. Ook de toezichthouders zullen tijdig worden geïnformeerd. De kosten van dit geheel zijn bij de indiening van het wetsvoorstel geraamd.

Deze leden vroegen vervolgens naar de omvang van de financiële lastenverzwaring die de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor een aantal mensen zal betekenen.

Personen boven de veertien jaar die nu niet gehouden zijn een identiteitsbewijs bij zich te dragen, zullen inderdaad een identiteitsbewijs moeten aanschaffen. Het betreft o.a. personen die niet (meer) in een dienstbetrekking werken (bejaarden, huisvrouwen), personen die geen rijbewijs hebben en personen die geen behoefte aan een reisdocument hebben. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is zich ervan bewust dat bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan de (eenmalig) verhoogde vraag moet worden voldaan. Bij en vlak voor de invoering van dit wetsvoorstel zal zich een piek voordoen bij het aanvragen van documenten. De kosten van het goedkoopste identiteitsbewijsbedragen € 28,73 voor de Nederlandse identiteitskaart.

Voor de groep van personen van 15–65 jaar kan alleen een schatting worden gemaakt van het aantal personen dat zich zal melden voor een identiteitsbewijs, waarbij de vraag hoeveel mensen uit deze groep tevens in het bezit zijn van een rijbewijs niet in beschouwing kan worden genomen. Een eerste schatting komt neer op 88 000 extra reisdocumenten per jaar, met een eenmalige piek van 440 000 bij de invoering. Voor degenen van 65 jaar en ouder is de schatting 57 000 extra reisdocumenten per jaar met een eenmalige piek van 286 000 documenten. Op deze cijfers dient een correctie te worden toegepast voor degenen die tevens in het bezit zijn van een rijbewijs, die nog nader moet worden berekend.

Uit CBS-cijfers is gebleken dat er 175 000 huishoudens met een minimuminkomen zijn met minderjarige kinderen. Er zijn 732 000 jongeren in de leeftijd van 14–17 jaar. Daarvan behoren er 56 000 tot de huishoudens met een laag inkomen, waarvan 17 000 tot de huishoudens met een langdurig (langer dan drie jaar) laag inkomen. Over de verdeling van die kinderen per huishouden is geen statistisch materiaal beschikbaar.

Per leeftijd schommelt de groep 14-, 15-, 16- en 17-jarigen telkens rond de 190 000.

Ook nu zijn er kinderen vanaf 12 jaar die over een eigen identiteitsbewijs beschikken. Vanaf 12 jaar beschikken alle vreemdelingen met rechtmatig verblijf over een van overheidswege beschikbaar gesteld vreemdelingen-document. Voor de huishoudens met een minimuminkomen bestaat nu reeds de mogelijkheid dat gemeenten op grond van de Fiscale invorderingswet bij verordening kunnen bepalen dat geheel of gedeeltelijke kwijschelding wordt verleend als de draagkracht van de betrokkene daartoe aanleiding geeft.

De leden van de VVD-fractie wilden weten of de verwachte piek van 440 000 extra reisdocumenten bij de invoering doeltreffend te verwerken is? Nadere berekening leert dat de groep Nederlanders van 14 tot en met

17 jaar, die in ieder geval een eigen paspoort of Nederlandse identiteitskaart moeten aanschaffen, ca. 335 000 personen betreft. Indien deze personen tenminste twee maanden voor de invoeringsdatum een document aanvragen worden geen capaciteitsproblemen voorzien. Van de overige Nederlanders op wie de uitgebreidere identificatieplicht van toepassing is (18 jaar en ouder), is niet bekend of zij over een geldig rijbewijs beschikken. In de voorlichtingscampagne zal dan ook extra aandacht worden besteed aan het zo snel mogelijk na de zomer aanvragen van benodigde identiteitsbewijzen zodat mogelijke capaciteitsproblemen kunnen worden voorkomen.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de mogelijkheid van sterke toename in de handel in gestolen en valse documenten. Invoering van een draag- en toonplicht zal er inderdaad toe leiden dat aan het hebben van een identiteitsbewijs steeds meer belang toekomt, waardoor meer diefstal bij particulieren en instanties die met uitgifte van de identiteitsbewijzen zijn belast kan worden verwacht. Van belang is voorts dat de politie voldoende uitgerust zal moeten zijn voor het herkennen van valse en vervalste documenten. Het EDISON-systeem, waarin de echtheidskenmerken van een groot aantal identiteitsdocumenten zijn opgeslagen, vormt daarbij een belangrijk hulpmiddel. De gegevens uit het Basisregister reisdocumenten, het Verificatieregister en het Rijbewijsregister zijn 24 uur per dag on-line voor de politie bevragebaar. Ten slotte is bij het KLPD het Verificatie en Informatiesysteem (VIS) beschikbaar, waarin vermiste buitenlandse identiteitsdocumenten en Nederlandse vreemdelingen documenten als bedoeld in de Vreemdelingenwet 2000 zijn opgenomen.

### **9. Artikelsgewijs**

De leden van de CDA-fractie wezen op het verschil in terminologie tussen de fiscale en andere bepalingen op het punt van het «terstond» dan wel «op eerste vordering» ter inzage aanbieden van het identiteitsbewijs. Dit onderscheid – waarmee geen inhoudelijk verschil wordt beoogd – berust uitsluitend op de wens om geen verschil in terminologie binnen de fiscaliteit te creëren. Zo bepaalt artikel 9 van de Douanewet thans dat een administratieplichtige gehouden is «desgevraagd aan de inspecteur de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers waarvan de raadpleging van belang kan zijn voor de toepassing van de wettelijke bepalingen, terstond voor dit doel beschikbaar te stellen».

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes