

33ste vergadering

Dinsdag 15 juni 2004

Aanvang 9.30 uur

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Vidéc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Essers, Van Gennip, De Graaf, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kohnstamm, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Putters, Van Raak, Rabbinge, De Rijk, Rosenthal, Russell, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Soutendijk-van Appeldoorn, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heren Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Donner, minister van Justitie, mevrouw Dekker, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de heer De Geus, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en mevrouw Verdonk, minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **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 toezichhouders (Wet op de uitgebreide identificatieplicht) (29218).**

(Zie vergadering van 14 juni 2004.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de woordvoerders voor hun opmerkingen over dit wetsontwerp. Ik geloof dat de Kamer ruwweg in twee delen uiteenvalt: degenen die vinden dat het wetsontwerp niet ver genoeg gaat en degenen die menen dat het wetsontwerp te ver gaat. Ik denk dat hiermee bewezen is dat het wetsontwerp keurig het midden houdt en derhalve voldoet aan alle behoeften. Ik zal proberen dat uit te leggen.

Ik meen te kunnen stellen dat wij het eens zijn over de bedoeling van het wetsontwerp. De situatie mag niet ontstaan dat de politie in het wilde weg iedereen kan aanhouden met het verzoek om identiteitspapieren. Dat zou een algemene controlebevoegdheid zijn, los van de overige bevoegdheden van de politie. Hetzelfde ontstaat als ik een algemene draagplicht schep. Wij proberen hier niet een op zichzelf

staand belang te dienen ± namelijk dat iedereen altijd een identiteitsbewijs bij zich heeft ± maar het belang dat de politie bij haar taakuitoefening kan vragen of personen zich kunnen identificeren. Een algemene draagplicht gaat te ver. Dat zou immers betekenen dat iedereen op ieder moment een identiteitspapier moet dragen. Een algemene draagplicht betekent in feite een algemene controleplicht. De keerzijde is een algemene identificatieplicht. Die plicht houdt in dat de kaart altijd getoond moet worden als daarom ook zonder reden wordt gevraagd. Ook een algemene identificatieplicht biedt in feite de politie de mogelijkheid om op ieder moment te controleren. Dat acht ik niet gewenst en het is ook niet nodig. Als echter de politie in de uitoefening van haar taak iemand vraagt naar de identiteit en als antwoord krijgt dat men geen identiteitskaart bij zich heeft of als een valse naam wordt opgegeven, staat zij met lege handen. Dat maakt het politiegezag tot een aanfluiting. Vandaar dit wetsvoorstel. Het regelt niet de bevoegdheid naar de situatie, maar relateert die bevoegdheden aan de overige bevoegdheden van de politie. Als het in het kader van de bevoegdheden uit hoofde van andere wetten redelijkerwijs noodzakelijk is dat iemand naar zijn identiteit wordt gevraagd, zal een identiteitsbewijs moeten worden getoond. Ik ben het eens met de heer Wagemakers dat het er materieel op neerkomt dat ik van huis zal moeten gaan met een identiteitsbewijs. Ik weet immers niet of ik in een situatie terecht kom waarin mij gevraagd zal worden om een identiteitsbewijs. Tegelijkertijd voorkom ik met dit wetsontwerp dat elke agent mij op ieder moment kan vragen om een identiteitsbewijs. Dat moet namelijk gebeuren in het kader

Donner

van de uitoefening van zijn bestaande bevoegdheden. Als ik geen identiteitsbewijs bij mij heb, zal dat in het proces-verbaal moeten worden opgenomen. Met het oog op de administratievelastendruk kan niet van de politie worden gevraagd dat zij in alle gevallen, dus ook bij geslaagde controle, proces-verbaal opmaakt. Het wetsontwerp creëert geen extra administratieve lasten. Als echter een overtreding wordt geconstateerd, valt uiteraard niet te ontkomen aan administratieve lasten. Er moet immers proces-verbaal worden opgemaakt.

Er is inderdaad sprake van een uitbreiding ten opzichte van de huidige situatie nu de bevoegdheid niet meer wordt gekoppeld aan de verdenking van een strafbaar feit. Dat heeft in de eerste plaats tot gevolg dat men de grensgevallen niet omvat. Hier doet zich het probleem van te beperkte bevoegdheden voor. Bovendien valt daar de handhaving van tal van regels niet onder. Wij hebben momenteel de discussie over de bestuurlijke boete voor kleine ergernissen, zoals fietsen op de stoep of honden die wat los omspringen met het doen van hun behoefte. In al die gevallen staat de politie op dit moment met lege handen als zij iemand wil aanhouden. Bijzondere opsporingsambtenaren, die het werk van de politie enigszins moeten ontlasten, hebben geen politiebevoegdheden en kunnen dus ook niet vragen om een identiteitsbewijs. De in het wetsontwerp neergelegde uitbreiding is een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot de figuur van bestuurlijke boeten opgelegd door gemeentebesturen en stadswachten in de situatie van kleine ergernissen. Dat is dus een ander winstpunt van deze regeling.

Het wetsontwerp ziet dus niet op een draagplicht. Het algemeen belang dat wij willen beschermen, is niet dat men het draagt, maar dat men het kan tonen als de politie de bevoegdheid heeft om het identiteitsbewijs te vragen. Dit is dus precies wat wij nodig hebben. Ik ga er overigens wel van uit dat de controle plaatsvindt via de interne controle op de politie. Het kan niet de bedoeling zijn dat de burger eerst mag vragen waarom om een identiteitsbewijs wordt gevraagd. Dan ontstaat er een discussie en het is dan afhankelijk van de verbale behendigheid van de

agent of een identiteitsbewijs wordt getoond.

Als wij de politie op straat willen helpen, is deze bevoegdheid nodig. Ik heb inderdaad voorshands het vertrouwen dat die bevoegdheid op een redelijke wijze zal worden uitgeoefend. Dat betekent niet dat ik er een blind vertrouwen in heb. Als proces-verbaal wordt opgemaakt omdat men niet in het bezit is van een identiteitsbewijs, moet de grond worden vermeld. Het gaat mij echter te ver om te eisen dat bij het optreden die grond moet worden genoemd. Dat betekent dat pas na discussie een identiteitsbewijs wordt getoond.

Er zijn kortom twee opties. De eerste is handhaving van de huidige situatie waarin de politie met lege handen staat als zij wil optreden tegen bijvoorbeeld hangjongeren die overlast veroorzaken. Als wordt gevraagd naar een identiteitsbewijs verschuilt men zich immers in de anonimiteit van de groep en wordt de politie geconfronteerd met tien jongetjes Jansen. De tweede is dat de politie de mogelijkheid krijgt om daadwerkelijk op te treden tegen de overlast. Momenteel kan de politie niet effectief optreden tegen overlast. Deze bevoegdheid is nodig als het gaat om handhaving van regels die niet per definitie betrekking hebben op delicten, hoe jammer het ook is dat het nodig is.

In het Verenigd Koninkrijk, waarin van oudsher veel weerstand bestaat tegen het invoeren van een identificatieplicht, heeft de minister van Binnenlandse Zaken zich genoodzaakt gevoeld om een dergelijke plicht in te voeren. Dat is tot nu toe echter niet gelukt. Ik ken niet de finesses van de situatie die door mevrouw Westerveld werd genoemd. Ik sluit niet uit dat in bepaalde situaties de uitoefening van bevoegdheden tot een spiraal van geweld kan leiden, maar dat kan geen betrekking hebben op deze bevoegdheid. Als er eerst moet worden gediscussieerd en als ten slotte wordt gezegd dat men geen identiteitsbewijs bij zich heeft, kan dat ook leiden tot vervelende situaties. Dat is momenteel de huidige situatie en het wetsontwerp wil daarin verandering brengen. Gezien de problemen die in veel gemeenten moeten worden opgelost, is dit een noodzakelijke maar ook proportionele bevoegdheid. Als wij geen algemene controlebevoegdheid

willen invoeren, moeten wij deze stap inderdaad nemen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Zegt de minister nu dat escalaties niet ontstaan omdat de politie mag vragen om een identiteitsbewijs maar omdat mensen mogen vragen waarom die vraag wordt gesteld?

Minister **Donner**: U verwees naar een geval in het Verenigd Koninkrijk. Ik gaf slechts aan dat daarbij niet een algemene identificatieplicht in het geding kan zijn geweest omdat die plicht nog niet bestaat in Engeland. U wees op een vermoedelijk discriminerend optreden van de politie. Ik heb gewezen op de mogelijkheid dat in het gesprek tussen politie en jongeren, die zich verschuilen in de anonimiteit, een dynamiek ontstaat van verbaal geweld en vervolgens fysiek geweld omdat iedereen zijn gelijk wil halen. Daarom moeten wij niet de mogelijkheid creëren dat eerst een discussie moet plaatsvinden naar aanleiding van de vraag om een identiteitsbewijs. Dan krijg je vragen als: Waarom moet ik een identiteitsbewijs bij mij hebben? Kunt u aangeven wat het strafbare feit is? Met die situatie wordt de politie nu geconfronteerd en daar kan zij verder niets mee.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): In Engeland zijn rellen uitgebroken omdat de politie steeds weer dezelfde jongeren naar hun identiteitsbewijzen vroeg. De minister zegt nu dat relletjes kunnen ontstaan omdat de jongeren mogen weten waarom wordt gevraagd om hun identiteitsbewijs. Dat begrijp ik niet zo goed, want er kan toch gewoon een antwoord worden gegeven op de vraag waarom om een identiteitsbewijs wordt gevraagd? Of er rellen zullen ontstaan, hangt van meer factoren af dan dit enkele feit. Ik mag aannemen dat de politie in het desbetreffende geval een reden heeft om een identiteitsbewijs te vragen. Ik heb namelijk hetzelfde positieve beeld van de politie als u.

Minister **Donner**: Ik denk dat die reden in alle gevallen gegeven zal worden, maar als het wordt voorgeschreven in de wet, wordt de bevoegdheid van de politie ingeperkt. De politie wordt dan gedwongen tot het voeren van een

Donner

discussie met de burger die weigert in te gaan op de vraag om een identiteitsbewijs. De heer Kox heeft gisteren al geschetst hoe hij zal reageren op een vraag van de politie zolang die bevoegdheid niet bestaat. Dat is precies de situatie waarin nu de relletjes op straat ontstaan. Er zijn nog steeds Nederlanders die denken in de trant van: wie maakt mij wat? Wie kan mij daartoe dwingen? Ik verwees alleen naar uw voorbeeld omdat ik de finesses daarvan niet ken. In ieder geval kan ik constateren dat op dit moment in Engeland geen algemene identificatieplicht bestaat.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Als dit wetsontwerp wet wordt, zal de politie in antwoord op de vraag van de heer Kox inderdaad de redenen moeten aangeven. Vervolgens zal de heer Kox zijn identiteitsbewijs moeten tonen. Hij heeft er echter wel recht op om de redenen te horen. Dat hoeft wat mij betreft niet in de wet te worden opgenomen. Daarover kunnen ook ambtsinstructies worden opgesteld. Het baart mij zorgen dat de minister nog steeds niet heeft gezegd dat mensen die willen weten waarom hen gevraagd wordt om een identiteitsbewijs geen antwoord hoeven te krijgen.

Minister **Donner**: Ik ga ervan uit dat de politie zal ingaan op de vraag waarom een identiteitsbewijs wordt verlangd, maar het lijkt mij onverstandig om het in de wet op te nemen als essentieel onderdeel van de bevoegdheid van de politie. Er mag geen discussie ontstaan over die bevoegdheid. Ik zal dus bevorderen dat de politie antwoord geeft, maar het moet niet in de wet als een omschrijving van de bevoegdheid worden opgenomen. Dan zijn we weer even ver van huis als nu.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat bevorderen geldt ook voor situaties waarin geen proces-verbaal wordt opgemaakt?

Minister **Donner**: Onze politie kan niet als "bot" worden gekwalificeerd. In het algemeen zal zij in alle redelijkheid optreden. Dat is echter een interne gedragscode en geen externe voorwaarde voor de bevoegdheid.

Het wetsontwerp richt zich primair op het scheppen van voorwaarden voor een correcte en brede rechts-

handhaving en niet primair op criminaliteitsbestrijding. Doordat wij de grenzen verleggen, is er ook in de grensgevallen een bevoegdheid, maar als het echt gaat om een verdenking heeft de politie de bevoegdheid nu al. De meerwaarde van het wetsontwerp is ook daarin gelegen dat het ook in situaties waarin hulp moet worden verleend een goede zaak is dat men een identiteitsbewijs bij zich heeft.

De effectiviteit van het wetsontwerp zal moeilijk meetbaar zijn in die zin dat er meer of minder overtredingen worden geconstateerd. Wel zal het meetbaar zijn in de praktijk op straat, in het optreden van de politie. De heer Wagemakers wees op het gevaar dat opnieuw een norm wordt geïntroduceerd die niet wordt gehandhaafd. Dit wetsontwerp bevat echter een norm die wél volledig wordt gehandhaafd. De norm is: als u gevraagd wordt, moet u tonen. Die norm wordt gehandhaafd. Juist een algemene identificatieplicht zou een norm scheppen die vermoedelijk in de meeste gevallen niet gecontroleerd wordt omdat er geen aanleiding is om het te vragen. Als de politie gaat handhaven om het handhaven, ontstaat de situatie dat zij mensen gaat aanhouden om te voldoen aan de prestatiecontracten. Terzijde merk ik op dat die prestatiecontracten geen wurgcontracten zijn; op dit moment is door de meeste politiecorpsen de doelstelling van over vier jaar nu bijna al gehaald. Er zit dus de nodige ruimte in, maar dat is aanleiding voor een aparte discussie. Nogmaals, uit anderen hoofde moet de bevoegdheid bestaan om te vragen om een identiteitsbewijs. Dat kan er wel toe leiden dat, als het identiteitsbewijs niet getoond wordt, een dubbele boete wordt gegeven, te weten voor de overtreding van de regeling en voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. Dat is echter niet te voorkomen want dat is het gevolg van sanctionering van iedere vorm van identificatieplicht.

De heer **Rosenthal** (VVD): De minister gaat ongetwijfeld voorlichting geven als dit wetsvoorstel wordt ingevoerd. Wat gaat hij precies aan de burgers zeggen? Wees verstandig en zorg ervoor dat je altijd een identiteitsbewijs bij je hebt? Of zegt hij: laat het maar thuis, want de politie mag het toch niet aan je vragen?

Minister **Donner**: De voorlichting zal inhouden dat men het document altijd bij zich moet hebben. Het kan immers ook zijn dat men bijvoorbeeld als getuige moet optreden bij een bepaalde gebeurtenis. Ik kan mij dan ook heel goed vinden in de omschrijving van de heer Wagemakers dat het materieel gesproken een algemene identificatieplicht is. De vernuftigheid van de regeling brengt echter met zich mee dat alle geopperde bezwaren worden weggenomen. De regeling is toegesneden op de situatie die wij op het oog hebben.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De minister heeft gezegd dat dit wetsontwerp geen aparte strafbare feiten creëert. Als iemand wordt aangehouden omdat hij een overtreding begaat, kan hij twee boetes krijgen als hij geen identiteitsbewijs bij zich heeft. De minister heeft ook gezegd dat het een strafverzwarende omstandigheid zou kunnen zijn. Maar wat willen wij precies? De taak van de politie vergemakkelijken, waar dus wel een boete moet worden aangehangen omdat anders de mensen er toch nog lachend mee wegkomen. Of willen wij de situatie creëren waarin iedereen zonder identiteitsbewijs het risico loopt twee boetes te krijgen als hij voor iets anders wordt opgepakt?

Minister **Donner**: Het laatste is het geval. Dat is de klassieke figuur van de meerdaadse samenloop. Op hetzelfde moment kunnen meerdere overtredingen worden begaan.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Maar u zei toch dat het doel van het wetsontwerp niet is om een apart strafbaar feit te creëren?

Minister **Donner**: Het doel van het wetsontwerp is om in situaties waarin gehandhaafd moet worden de verplichting tot het tonen van identiteitsbewijzen te creëren. Als niet wordt voldaan wordt aan die plicht, volgen er sancties. Dat is inherent aan het strafrechtstelsel. De ene optie is dat wij de situatie handhaven waarin mensen geen identiteitsbewijs bij zich hebben en valse namen en adressen opgeven. De andere is dat de verplichting wordt geschapen om een identiteitsbewijs te tonen en dat het niet bij zich hebben van dat bewijs strafbaar is.

Donner

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat is mij helder, maar ik zit met de burger die zich aan "klein leed" schuldig maakt en vervolgens twee boetes moet betalen. Het lijkt mij dat daarover iets kan worden gezegd in de ambtsinstructies. De boete die de politie wilde geven, is in ieder geval al uitgedeeld. De boete voor het niet bij je hebben van een identiteitsbewijs is niet kinderachtig.

Minister **Donner**: Dus als de burger niet voldoet aan de toonplicht, volgt er geen sanctie?

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): U speelt de bal terug, maar het gaat er niet om wat ik vind. Ik heb u horen zeggen dat het wetsontwerp geen aparte strafbare feiten creëert, maar dat het de bedoeling is dat de handhavingstaak van de politie wordt vergemakkelijkt en dat u daarvoor die boete nodig hebt. Het lijkt mij tegen die achtergrond nogal contraproductief om een persoon die een overtreding begaat twee boetes te geven als hij geen identiteitsbewijs bij zich heeft.

Minister **Donner**: Het lijkt mij niet proportioneel om in een algemene regeling een burger strafbaar te stellen als hij niets anders doet dan het niet bij zich dragen van een identiteitsbewijs. Die situatie wilde u ook voorkomen. Er zijn dan twee mogelijkheden. Of ik beperk de bevoegdheden van de politie naar de situaties waarin gevraagd kan worden om een identiteitsbewijs. Dan krijg je de situatie waarin eindeloos wordt gediscussieerd over de vraag of wel om een identiteitsbewijs mag worden gevraagd. Daarom wordt er in het wetsontwerp voor gekozen om de bevoegdheid te koppelen aan een andere bevoegdheid. Dat betreft dan het redelijkerwijs aanwezig zijn van de noodzaak om het te vragen. Daarmee schep ik dus geen nieuwe bevoegdheden. In die situatie zal inderdaad een tweede strafbaar feit ontstaan als men het identiteitsbewijs niet toont. De situatie dat eerst de ene overtreding moet worden bewezen en beboet om vervolgens met de desbetreffende persoon in de slag te kunnen gaan voor de andere overtreding, mag niet meer voorkomen. Niet alleen voor de daad zelf maar ook voor het niet hebben van een identiteitsbewijs moet men kunnen worden beboet. De identificatieplicht is nu juist

bedoeld voor gevallen waarin opgetreden wordt in de publieke ruimte en waarin geen andere relatie bestaat met de burgers. Dat is ook bij de kleine ergernissen het geval. In die situatie is er geen ander middel dan het sanctiemiddel om naleving af te dwingen. Bij bestaande identificatieplichten, bijvoorbeeld als men een verzoek moet indienen bij de gemeenten, is het niet logisch om daar nog eens een sanctie op te gaan stellen, want als men zich niet identificeert, wordt het verzoek gewoon niet in behandeling genomen. Daar handhaaft de norm zich met andere woorden zelf. Juist in gevallen waar de politie met anonieme personen te maken heeft, ontstaat er een probleem en hebben wij een identificatieplicht nodig.

De heren Kox en Holdijk hebben verwezen naar artikel 8 EVRM en de heer Wagemakers stelde dat het toetsingskader sinds Wiarda niet gewijzigd is. Dat is inderdaad juist, maar indertijd was de afweging en niet de toetsing dat wij het niet moesten doen omdat het niet in verhouding stond tot de eventuele inbreuk, nu is de afweging dat wij het wel moeten doen. Dat betekent niet dat daarmee die afweging niet kan worden gemaakt. Artikel 8 is geen absolute grens, maar een die spreekt over dat wat nodig is in een democratische samenleving. De afweging is nu dat wij het nodig hebben. Zou dat anders zijn, dan zou niet alleen Nederland met dit wetsvoorstel in strijd met het EVRM zijn, maar heel Europa met uitzondering van Nederland en het Verenigd Koninkrijk nu al in strijd zijn met het EVRM. Daar is nooit over geklaagd, dat is nooit vastgesteld. Ook is nooit vastgesteld dat verdergaande regelingen zoals die elders bestaan, bijvoorbeeld in België, wel in strijd met het EVRM zijn. De afweging heeft plaatsgevonden en nu is de conclusie getrokken dat het op dit moment wel wenselijk is. De wenselijkheid ligt in de praktijk zoals ik u die heb geschetst.

De heer **Kox** (SP): De minister zegt dat het anders problemen met het EVRM zou hebben opgeleverd, maar ik heb hem expliciet gevraagd wat hij vindt van het standpunt van het Nederlandse Juristencomité inzake de mensenrechten dat stelt dat artikel 8 wel degelijk in het gedrang is. Daarmee heeft het nog geen gelijk, maar als de minister zegt dat

hij gelijk heeft, krijgt hij daarmee op voorhand ook niet meer gelijk. Wat vindt hij van dat standpunt? Is dat comité dan een beetje onnozel? Verzint het en zegt het zomaar dingen?

Minister **Donner**: In de eerste plaats wijs ik erop dat het advies van het Nederlandse Juristencomité dateert uit maart 2004, dus zelfs nadat de Tweede Kamer al over dit wetsvoorstel had beslist. Wat was dan de aanleiding om op dat moment met dit advies te komen? Echter, de argumenten voor de opvatting van het comité zijn niet overtuigend, want die zouden betekenen dat het comité de rest van alle Europese landen allang had moeten aanklagen wegens strijd met artikel 8 EVRM.

De heer **Kox** (SP): Het comité stelt dat de argumentatie van de minister niet overtuigend is en dat hij had moeten aantonen dat er een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is dat een dergelijk brede inmenging in het respect voor het privé-leven van burgers rechtvaardigt. U zegt dat het comité pas later met dat advies is gekomen en dat het ook niet de rest van de wereld heeft aangeklaagd, maar ik dacht toch niet dat elk Nederlands comité daartoe gehouden is. Kunt u nu eens inhoudelijk ingaan op het argument dat u dat zwaarwegend maatschappelijk belang niet hebt aangetoond?

Minister **Donner**: Ik heb u de huidige situatie op straat geschetst en aangegeven welke motieven er zijn om deze bevoegdheid uit te breiden. De rechtshandhaving loopt vast op het probleem dat naar de identiteit kan worden gevraagd en dat men zich dan in de anonimiteit verschuilt. Ik ben met het kabinet verantwoordelijk voor die openbare orde en de rechtshandhaving. Mijn stelling is dat het alles afwegende noodzakelijk is om dit in te voeren. Het is dan best mogelijk dat een stel juristen dat in een comité is verenigd daar niet van overtuigd is, maar zij hoeven niet overtuigd te worden, de wetgever moet ervan overtuigd worden. Dan moet u hier aantonen dat het best gaat op straat. Laten ze gewoon maar op straat fietsen, laten ze die wetten maar gewoon niet handhaven, laat de politie maar klagen over wat er allemaal gebeurt en uiteindelijk vastlopen! Dat billijkt u dan

Donner

allemaal als u zegt dat het niet nodig is!

De heer **Kox** (SP): Neen, ik moet u niet overtuigen, u zou mij moeten overtuigen. Samen zijn wij wetgever en u zou mij de redelijkheid moeten aantonen en niet zeggen dat ik maar moet bewijzen dat het niet zo is!

Minister **Donner**: Ik geef u mijn argumenten, maar u kunt natuurlijk zeggen dat u daar niet door overtuigd bent. Ik geef u de feiten en als u zich niet door feiten laat overtuigen, dan spijt mij dat. Deze feiten geven mij als verantwoordelijk minister en het kabinet als verantwoordelijk kabinet in ieder geval aanleiding om deze maatregel in te voeren. U hebt het volste recht om te zeggen dat die feiten voor u niet voldoende zijn om die bevoegdheid toe te kennen, maar laat de feiten de feiten!

De heer **Kox** (SP): En dan de stelling van de raad van hoofdcommissarissen dat hij niet eerder dat probleem op deze manier had gezien? Is dat ook geen feit maar een mening van een niet in een comité verenigd aantal juristen maar in een raad verenigd aantal hoofdcommissarissen?

Minister **Donner**: Pardon, dat ligt dan aan het institutioneel geheugen van de raad van hoofdcommissarissen. Toen het vorige kabinet aantrad, is ter voorbereiding van het veiligheidsprogramma onder andere met politiecommissarissen en de raad van hoofdcommissarissen gesproken en bleek unaniem grote behoefte aan deze regeling! De raad geeft aan dat er al een aantal bevoegdheden is, maar heeft toen wij ermee spraken duidelijk deze behoefte uitgesproken!

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): In mijn eerste termijn heb ik bewust niet over dat artikel 8 EVRM gesproken, want ik ben het met de minister eens dat je volgens dat artikel inderdaad kan kiezen voor een uitgebreide identificatieplicht, maar de kritiek van het Nederlandse Juristencomité en van andere critici is volgens mij juist dat in de aanloop naar dit voorstel zo weinig is aangetoond dat de maatschappelijke noodzaak voor de invoering is toegenomen. Er wordt wel gezegd dat er situaties voorkomen waar

mensen zich schuilhouden in de anonimiteit, maar is er wat dat betreft sprake van een toenemend maatschappelijk probleem? Als de minister zich zo graag op feiten baseert, zou ik graag ook bij die stelling de feiten geleverd krijgen!

Minister **Donner**: Maar wetgeving is geen wetenschappelijke exercitie die berust op statistieken en aantallen! Inderdaad is het beeld dat de handhaving daar in toenemende mate op vastloopt. Dat gegeven kan ik niet staven met metingen in 1970, 1980 en 1990, want zo meten wij het maatschappelijke leven toch niet. Het berust dus inderdaad op een aantal indrukken. Wij zitten hier inderdaad niet als academie van wetenschappen maar als wetgever en dan kan men wel of niet de conclusie trekken dat er een oplossing moet worden geboden voor dit maatschappelijke probleem. Ik kan geen cijfers geven, het is een afweging, een, zoals het EVRM stelt, zoals die in een democratische samenleving wordt gemaakt, een afweging zoals wij die hier maken!

Voorzitter. Ik ben al ingegaan op de vraag waarom niet in alle gevallen een proces-verbaal moet worden opgemaakt. In de aanwijzing wordt opgenomen dat als er een proces-verbaal wordt opgemaakt, daarin ook de gronden moeten worden opgenomen op basis waarvan het verzoek is gedaan. Het zou een onverantwoorde administratieve last zijn als iedere keer als naar de identiteit wordt gevraagd een proces-verbaal moet worden opgemaakt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat laatste ben ik volstrekt met de minister eens, maar er lijkt mij ook nog een middenweg mogelijk. Als er proces-verbaal wordt opgemaakt, zullen de redenen voor het vragen naar de identiteit altijd worden opgenomen. Als iemand naar de redenen vraagt, heeft hij er toch recht op om die te horen en ik begrijp dat de minister dat met mij eens is. Als iemand het niet eens is met die redenen en de politie niet overgaat tot beboeten of zelfs niet kan beboeten omdat betrokkene toch de kaart laat zien, kan betrokkene er toch een punt van willen maken. Het zou dan wenselijk zijn dat ook in dergelijke situaties wordt geregistreerd wat de redenen zijn geweest om naar identificatie te vragen!

Minister **Donner**: Maar wij zijn niet van de werkverschaffing! De politie moet op straat kunnen functioneren. Natuurlijk kunnen wij allerlei zaken laten registreren, maar wij moeten toch blijven kijken naar de praktijk op straat. Er wordt gevraagd naar de identiteit. Als die dan niet getoond wordt, ben ik ervan overtuigd dat de politie niet snel zal zeggen "laat maar zitten". Er zal dan ook proces-verbaal worden opgemaakt als de kaart niet getoond wordt en daarin zullen de gronden worden opgenomen. Als wordt geëist dat ook als de kaart wel getoond wordt al dan niet op verzoek van de desbetreffende burger toch proces-verbaal moet worden opgemaakt, dan zal de politie zich wel driemaal bedenken voordat zij naar de kaart vraagt. De drempel is dan zo hoog geworden dat het in de praktijk niet meer zal werken.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik zeg niet dat dit dan ook een proces-verbaal moet zijn. Uit de stukken heb ik begrepen dat de minister in een eerder stadium weleens heeft gezegd dat als er controles plaatsvinden, dat op het politiebureau ook wordt opgetekend. Mensen zouden daar toch een klacht over kunnen willen indienen. Ik denk dan niet aan de tien jongetjes Jansen, maar aan bijvoorbeeld tien allochtone jongeren die voor de veertigste keer de kaart hebben moeten laten zien en willen laten optekenen waarom hen nu weer die kaart is gevraagd. Dan moet dat toch direct worden opgetekend en niet bijvoorbeeld over een halfjaar als die jongeren bij de ombudsman zitten als ze die route al gaan! Dat hoeft helemaal niet zoveel werk te betekenen.

Minister **Donner**: Maar dat is inherent aan de bestaande klachtenprocedures. Als een klacht wordt ingediend, zal ook gecontroleerd worden wat de redenen zijn geweest en zal de politie die moeten aangeven. Ik bestrijd overigens uw opmerking dat dit niet veel om het lijf houdt als ik kijk naar de aantallen. Ik vermoed dat hier echt wel oud-burgemeesters en korpsbeheerders aanwezig zijn die dat kunnen beamen. Wij moeten de politie niet met administratieve lasten gaan opzadelen anders dan de registraties met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid, enkel vanwege de mogelijkheid dat

Donner

er een klacht kan worden ingediend. Dan gooien wij toch echt het kind met het badwater weg!

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik neem aan dat de minister nog op de klachtenprocedure komt, dus laat ik het er voor dit moment maar even bij.

Minister **Donner**: Door verschillende zijden, waaronder het NJCM, is aangegeven dat deze bevoegdheid het risico draagt dat discriminerend gehandhaafd gaat worden, dat inderdaad iedere keer bepaalde groepen zullen worden aangepakt. Als het om vreemdelingen gaat, zijn in de Vreemdelingenwet 2000 al dergelijke controlebevoegdheden opgenomen. Volgens mij leidt dit zeker niet tot notoir discriminerend gedrag, maar als bepaalde groepen meer aanleiding geven dan andere, dan zullen die natuurlijk wel meer gecontroleerd worden. Ik kan niet iedere schoolklas met leerlingen van 14 jaar en die op straat loopt naar de identiteit gaan vragen om maar een evenwicht te scheppen met bijvoorbeeld hangjongeren. De beperking die men aan die bevoegdheid van de politie wil geven ± er moet immers een bevoegdheid zijn om ernaar te kunnen vragen ± betekent dat men daarmee bij uitsteking die groepen neemt die de problemen in de openbare orde veroorzaken. Dat is geen discriminerende bevoegdheid, maar als dat meer allochtonen of jongeren met een bepaald uiterlijk zijn, is dat risico wel aanwezig. Nogmaals, primair moet de aanleiding liggen in het gedrag of in de situatie. Daar zit de beperking in en kan het derhalve ook niet discriminerend worden toegepast. In de praktijk zal de politie het natuurlijk niet nalaten om het te vragen aan de ene groep die overlast veroorzaakt, maar het wel vragen aan de andere groep die overlast geeft. Het zal gewoon bij overlast worden gevraagd!

Ik hoop dat ik al voldoende ben ingegaan op de vrees dat de politie willekeurig zal gaan aanhouden. Juist door de vormgeving zit de mogelijkheid er niet in dat er in het algemeen naar de identiteit zal worden gevraagd.

Terecht is gewezen op het belang van voorlichting, zowel aan de burgers als aan de politie. Op dit moment wordt met het ministerie van Binnenlandse Zaken een

voorlichtingscampagne voorbereid voor de invoering van de onderhavige wetgeving.

De heer Holdijk stelde dat de grens tussen controle en opsporing vervaagt omdat ook niet verdachten aan controle kunnen worden onderworpen. Ik ben het ermee eens dat die grens ook zonder deze identificatieplicht niet scherp is te trekken en dat die nog minder scherp wordt als wij inderdaad een algemene identificatieplicht zouden hebben, omdat bij de vaststelling dat het identiteitsbewijs er niet is, alsnog het vermoeden ontstaat van een strafbaar feit. Het is moeilijk te bewijzen dat je dat vermoeden al niet had toen je om dat bewijs vroeg. Het vragen moet redelijkerwijs noodzakelijk zijn geweest. Als het om controlebevoegdheden gaat, zal in ieder geval de toonplicht gelden. In die zin is dit dus een andere koppeling dan de voorgaande koppeling aan het vermoeden van een strafbaar feit die nu in de wetgeving zit. Dat is echter een bewuste keuze en implicatie van dit wetsvoorstel.

Ook als het gaat om de leeftijds-grens van 14 jaar zit ik met het maatschappelijke gegeven, want ook uit het advies van de raad van hoofdcommissarissen blijkt dat steeds meer jongeren vanaf 15 tot en met 17 jaar schuldig zijn aan strafbare feiten op straat en dan geen identiteitsbewijs bij zich hebben en ook niet hoeven te hebben. Als men die groep wil kunnen aanpakken, zal men de plicht moeten opleggen vanaf het veertiende jaar. Anders zul je altijd horen dat iemand nog niet 15 jaar is. Je kunt dan ook niet vragen naar het bewijs daarvan, want het identiteitsbewijs hoeft je dan nog niet bij je te hebben. Laten wij nu wel wezen. Inderdaad wordt weleens het beeld opgeroepen van kinderen die met een identiteitsbewijs naar de kleuterschool moeten. Het gaat hier om 14-jarigen die in het algemeen al veel eerder een pinpas hebben gekregen toen zij een rekening openden en die ook te pas en te onpas bij zich hebben. Men heeft tramkaarten bij zich als men met het openbaar vervoer gaat. Inderdaad bestaat het risico van verlies, maar dat is geen reden om die groep er maar uit te halen. Helaas zit daar een belangrijk deel van de problemen in de sfeer van overlast op straat die wij tegen

moeten gaan. Wij mogen de politie op dat punt niet vleugellam maken!

De heer **Kox** (SP): Natuurlijk heeft de minister gelijk als hij zegt dat daar een deel van de problemen zit. Ik weet niet welke jongeren hij op het oog heeft, maar als het gaat om 14-jarigen heb ik niet die vroegwijze, slimme, vol pinpassen behangen jongeren voor ogen, maar bijvoorbeeld mijn eigen kinderen die op 14-jarige leeftijd helemaal nog geen pinpas of allerlei andere passen hebben. Verder heb ik dan voor ogen allerlei normale jongeren die buiten het gewone kattenkwaad geen kwaad uithalen. Dat is toch de overgrote meerderheid van die groep van 14, 15 en 16 jaar. Die zadelt de minister daar nu mee op omdat een aantal kinderen ergens in een hoekje van een grote stad problemen veroorzaken. Waar is dan de proportionaliteit? Ik spreek nog steeds over kinderen, want als je nog niets mag, moet je ook niet als het hierom gaat zeggen dat ze zo vroeg wijs zijn en wel weten hoe de wereld in elkaar steekt. Als je die hele groep met zoiets opzadelt, moet je daar wel een erg goede reden voor hebben! Anders begin je kinderen al op jeugdige leeftijd te verpesten met het idee dat ze in potentie iemand zijn die iets mis kan doen en dat ze daarom zo'n kaart bij zich moeten dragen. Of is dat wat al te naïef, oudchristelijk gedacht als ik zeg: Je bent onschuldig tot het tegendeel bewezen is? Je hoeft toch niet voortdurend te bewijzen dat je mogelijk schuldig bent?

Minister **Donner**: Maar mijnheer Kox, de oudchristelijke gedachte is dat de mens ten kwade geneigd is en tot allerlei goeds in staat! Als wij het daarover hebben, wordt men geboren met een identiteitsbewijs op zak!

De heer **Kox** (SP): Dat is in ieder geval geen oud-katholieke gedachte!

Minister **Donner**: Volgens de oudchristelijke formuleringen zijn kinderen ook in zonde verwekt en ontvangen!

De heer **Kox** (SP): Laat ik dan maar de oud-katholieke variant nemen!

Minister **Donner**: Ik heb u de problematiek met jeugdigen in de grote steden geschetst. Gelet op die

Donner

problematiek acht ik het verantwoord om de identificatieplicht vanaf het veertiende jaar in te voeren, maar dat is een afweging die u ook hier moet maken. Natuurlijk mag u zeggen dat u die problematiek niet ernstig genoeg vindt en meer rekening houdt met al die andere kinderen van die leeftijd die geen problemen veroorzaken. Nogmaals, dat is uw afweging, maar willen wij die problematiek kunnen aanpakken, willen wij de politie althans een mogelijkheid daarvoor bieden, dan moeten wij ook die groep onder de identificatieplicht laten vallen.

De heer **Kox** (SP): Gaat u dan even in op die andere niet schuldige en niet vervelende kinderen. Hoe weegt u dat dan? Er lopen zo ontzettend veel kinderen van 14, 15 en 16 jaar rond die zich keurig gedragen, alleen wat kattenkwaad uithalen en verder niets verkeerd doen.

Minister **Donner**: Neen, u zei dat er zoveel rondliepen die zich keurig gedragen. Ik heb te maken met verslagen van de politie waaruit blijkt dat in de grote steden zo moeilijk het probleem van de jeugdcriminaliteit is aan te pakken omdat men zich verschuilt in anonimiteit.

De heer **Kox** (SP): Als minister van Justitie hebt u ook te maken met de effecten van de door u voorgestelde maatregelen op het niet schuldige, het zich niet misdragende deel van de bevolking. Daar moet u ook naar kijken, want dat was toch het beginsel van die proportionaliteit?

Minister **Donner**: Je zou kunnen zeggen dat jongeren door deze plicht psychisch getraumatiseerd worden omdat ze weten dat ze verdacht worden. Waarom vragen wij ze om een vervoersbewijs of vervoerskaart bij zich hebben als ze op de tram stappen? Daarvan wordt toch ook niet beweerd dat ze daarmee getraumatiseerd worden omdat anders gemakkelijk kan worden gedacht dat ze zwartrijden? Tegenover uw ervaring van die vele onschuldige kinderen, heb ik reacties gekregen van jongeren met "leuk, nu mogen wij ook zo'n kaart". Het is en blijft een maatschappelijke afweging. Ik geef u zonder meer toe dat grote delen van de jeugd helemaal geen problemen veroorzaken, maar ik ben eerlijk gezegd bang dat die eerder niet het identiteitsbewijs bij zich zal

hebben omdat zij toch nooit met de politie in aanraking komen. Wat dat betreft zou ik liever algemene regelmatige controles op het bezit van het identiteitsbewijs zien, want jeugdigen die doorgaans niet met de politie in aanraking komen, zullen dat bewijs al snel thuis laten. Die kans zit er inderdaad in. Ik ga ervan uit dat door de politie verantwoord zal worden opgetreden bij het eventueel beboeten daarvan. Nogmaals, de bevoegdheid moet de politie wel hebben, wil zij die problemen in met name de grote steden kunnen aanpakken. Daar heb ik oog voor, daar ben ik ook verantwoordelijk voor en ik zie niet in dat ik van de politie kan verwachten dat zij iets doet aan de problematiek van de jeugdcriminaliteit als zij jongeren al niet kan vragen naar de identiteit tegen de tijd dat wordt vastgesteld dat ze iets verkeerd doen. Deze afweging moeten wij allemaal maken!

Voorzitter. Wat de hoogte van de boete betreft, is inderdaad gekozen voor de tweede categorie in aansluiting op andere nu al bestaande regelingen. Bij de bijzondere identificatieplicht in het openbaar vervoer is het tarief € 71 en € 85 voor de eis die door het OM ter zitting wordt gesteld als men het bewijs niet bij zich heeft. Hetzelfde geldt voor de identificatieplicht bij voetbalwedstrijden. Er zit dus wel een zekere tarifiering in waarbij ook voor deze boetes aansluiting zal worden gezocht. De strafmaxima zijn voor de uitzonderlijke gevallen en de systematiek daarvan hangt samen met het soort van strafbare feiten. Daarbinnen zal de tarifiering door middel van richtlijnen worden vastgesteld.

De heren Rosenthal en Wagenmakers vroegen waarom met dit wetsvoorstel tegelijkertijd ook geen identiteitskaart wordt ingevoerd. Ik wijs wat dit betreft op de voorgeschiedenis. Dit wetsvoorstel is in het najaar van 2002 voorbereid en is in het voorjaar van 2003 ingediend. Dat het proces hier zo lang genomen heeft, is vers twee, maar de reden om het niet te doen was in ieder geval dat als wij eerst een identiteitsbewijs moesten ontwerpen en invoeren voordat het wetsvoorstel kon worden ingediend, wij pas ver na 2005 met deze regeling van de identificatieplicht zouden kunnen komen, vermoedelijk pas tegen het einde van deze kabinetsperiode.

Bovendien vindt er thans een discussie plaats over het opnemen van bijvoorbeeld biometrische gegevens op identiteitsbewijzen. Als wij met dit wetsvoorstel een nieuw identiteitsbewijs zouden invoeren dat eind 2005 door iedereen zou moeten worden aangeschaft, dan zou dat niet dergelijke gegevens bevatten en zouden wij eventueel kort daarna weer een nieuw identiteitsbewijs moeten invoeren met biometrische gegevens. Wij hebben nu al een relatief goedkoop identiteitsbewijs, namelijk de Nederlandse identiteitskaart. Daarom hebben wij ervoor gekozen om te beginnen met de erkende identiteitsbewijzen die er al zijn. Nu gaat het primair om de toonplicht als erom wordt gevraagd. De vraag welke kaart dan moet worden getoond, komt aan de orde in een ander traject. Beide vermeningen zou betekenen dat deze regeling die zo snel mogelijk nodig is, er pas veel later zou komen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Als de minister nu voor een apart identiteitsbewijs zou zijn gegaan, wanneer had dat dan ingevoerd kunnen zijn? Hij noemde verschillende data!

Minister **Donner**: Ik heb daar geen exact beeld van, maar u weet hoe lang de discussie is geweest over het nieuwe paspoort. Nu zijn er discussies gaande over biometrische gegevens in het paspoort. Welke gegevens dat worden, hangt weer samen met discussies met de VS. Mijn "best educated guess" ± ik kan niet zo snel op het Nederlandse synoniem komen ± is toch dat dit toch wel vier of vijf jaar zal vergen. Alle burgers zouden dan zo'n identiteitsbewijs moeten hebben. Het gaat dus niet om 335.000 jongeren maar om miljoenen Nederlanders. Dat geeft al een enorm invoeringsprobleem.

De heer **Rosenthal** (VVD): Het probleem is dan wel dat wij in de toekomst enkele hoogwaardige en fraudebestendige documenten hebben ± de paspoorten en straks de visadocumenten ± met daarnaast andere documenten, zoals een bromfietscertificaat, die uitermate fraudegevoelig zijn. Dat lijkt mij ook geen prettig toekomstperspectief.

Minister **Donner**: Dat ben ik met u eens. Maar die vraag moeten wij oplossen als we daaraan toekomen,

Donner

bij de discussie over welke documenten we geschikt achten als identiteitsbewijs. Het is heel goed mogelijk dat we in de loop van de tijd beperkingen aanbrengen, dus dat bepaalde documenten uit het systeem vliegen. Nu is bewust gekozen voor de huidige identiteitsbewijzen, maar dat betekent niet dat in de toekomst andere mogelijkheden uitgesloten zijn, bijvoorbeeld als sociale diensten strengere eisen gaan stellen aan de documenten waarmee de identiteit kan worden bewezen. Het is echter onlogisch om nu, bijvoorbeeld bij de aanhouding van een automobilist, tevreden te zijn met het rijbewijs als identiteitsbewijs, en een heel ander, duurder en veiliger document te vereisen als dezelfde persoon op straat loopt.

Nu de vragen van de heer Wagemakers. Mag bij een caféruzie naar het identiteitsbewijs van alle aanwezigen worden gevraagd? Nogmaals, dat zal worden bepaald door het criterium van "redelijkerwijs noodzakelijk"; op dat moment gaat het om handhaving en daar zal de toetsing liggen. Hij bepleit een aanscherping van de huidige controle op leeftijd in horecatalokaliteiten bij de invoering van de identificatieplicht voor de handhaving. Dat is mogelijk, maar die aanscherping zal wel tot gevolg hebben dat de horeca-exploitant meer boetes krijgt en niet de jongere. Door de politieke geestverwanten van de heer Wagemakers in de andere Kamer word ik juist ter zake daarvan erg op de huid gezeten, dus dat daarbij de uitbater vooral het kind van de rekening is ± in dit geval wellicht een verkeerd beeld.

Ten slotte het toezicht op de hantering van de bevoegdheden. Inderdaad ben ik niet uitgegaan van blind vertrouwen, maar wel van een zekere wijze waarop de Nederlandse politie met haar bevoegdheden omgaat en die hanteert. Ik ben het helemaal eens met mensen die zeggen dat je niet zonder meer kunt aannemen dat de bevoegdheid altijd juist wordt gehanteerd. Ik heb aangegeven waarom dit niet moet worden geregeld in de wet, maar dat deze elementen wel degelijk dienen te worden opgenomen bij de interne voorlichting van de politie, bij de instructies die bij de uitoefening worden gegeven. Er zijn nu al klachtenprocedures bij de politie, die de burger de mogelijkheid geven om te klagen over misbruik van

bevoegdheden. Daarvan wordt echt niet min gebruikgemaakt, er worden grote aantallen klachten gedeponeerd. Ik heb niet de indruk dat die klachtenprocedures op dat punt niet voldoende.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): U zegt dat er een klachtenprocedure is en dat daarvan niet min gebruik wordt gemaakt. Dat is echter iets anders dan zeggen dat die ook datgene doet waarvoor ze is bedoeld. Ik heb in mijn inbreng gezegd dat ze twee doelen zou moeten dienen: voor de burger moet duidelijk zijn dat hij iets te berde kan brengen als hem onrecht naar zijn identiteit wordt gevraagd en dat er dan ook serieus naar hem wordt geluisterd; voor de politiemann zelf of zijn superieuren kan ze als informatiebron dienen voor de manier waarop met de verplichting moet worden omgegaan.

Kunt u verder iets zeggen over de omloopsnelheid? Stel dat iemand vindt dat hem ten onrechte om zijn identiteit is gevraagd en daarover een klacht indient. Binnen hoeveel tijd wordt die burger gehoord, binnen hoeveel tijd vindt die procedure haar beslag?

Minister **Donner**: Daarover kan ik u nu niets zeggen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft hier beter zicht op. Met een antwoord mijnerzijds op deze feitelijke vragen loop ik het risico dat ik de Kamer verkeerd informeer.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Tja. Ik had u die vraag gisteren al gesteld, maar misschien moeten we die maar voor een later moment bewaren.

Minister **Donner**: Als u echt concrete gegevens wilt, dan zou ik de statistieken over de klachtenprocedures bij de politie moeten bekijken. Toen de Kamer gisteravond met dit ontwerp klaar was, waren op het belendende departement helaas niet alle ambtenaren nog aanwezig, zodat deze vraag daar niet onmiddellijk kon worden gedeponneerd.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik vraag u niet om een boekenkast open te trekken, maar als u zegt dat er een klachtenprocedure is waar niet min gebruik van wordt gemaakt, dan neem ik aan dat u daarover iets te melden heeft; u heeft dan allicht een indruk van de bezwaren en

bedenkingen over dit onderwerp, die overigens vandaag niet voor het eerst worden geuit, en kunt de juistheid van dit instrument beoordelen.

Minister **Donner**: Er valt veel te melden over de klachtenprocedure, maar ik heb op dit moment niet de kennis paraat over hoeveel tijd het duurt voordat mensen worden gehoord en hoe alles verder loopt. Tegelijk heb ik niet de indruk dat de klachtenprocedure op dit moment niet functioneert.

De heer Rosenthal vroeg mij naar de discrepantie tussen aantallen, althans bij de invoering: 335.000 of 440.000 personen in de groep van 14- tot 17-jarigen? Bij de invoering is ervan uitgegaan dat in ieder geval de groep van 335.000 vermoedelijk een identiteitsbewijs zal moeten aanvragen. Het verschil zit waarschijnlijk in het feit dat een groot deel van de groep op dit moment al een identiteitsbewijs heeft, onder andere vanwege vakanties. Vermoedelijk is dat de verklaring van het verschil.

Hierbij laat ik de beantwoording van de vragen van de Kamer in eerste termijn.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik ben gemengd gelukkig met de toezeggingen van de minister. Ik ben blij met zijn toezegging dat hij wil bevorderen dat er voor de politie een goede reden moet zijn als zij jongetjes ± laten we ze in plaats van "Jan" of "Jansen" maar eens "Abdelkader" noemen ± om hun identiteit vraagt. Ik begrijp de schroom van de minister voor discussies op straat hierover, maar voor mij hoeft het ook niet om discussies te gaan. Ik blijf erbij dat dit soort zaken ook voor de burger transparant dienen te zijn, dus als die tien Abdelkadertjes voor de zoveelste keer met die vraag om de oren worden geslagen, dan vind ik dat ze op zijn minst het recht hebben om te horen waarvóór dat is, dat ze daarover niet met de politie in discussie kunnen gaan en dat ze een klacht kunnen indienen als dit ze niet zint; en als de politie die reden niet meteen wil of kan zeggen, dat ze die dan desnoods binnen een paar dagen op het bureau kunnen navragen. Daarover heb ik de minister nog niets horen zeggen, dus

Westerveld

dit is een aanvullende vraag mijnerzijds.

Verder wil ik weten wat de minister bedoelt als hij de term "bevorderen" gebruikt. Bedoelt hij dat hij zal bewerkstelligen dat zulks in de ambtsinstructies wordt vermeld? Een reactie van de minister op dit punt zou de opstelling van mijn fractie zeker vergemakkelijken. De vraag in hoeverre de klachtenprocedure reëel is, baart mijn fractie ook zorgen. Het feit dat van de klachtenprocedure "niet min" gebruik wordt gemaakt, kun je natuurlijk op twee manieren uitleggen: als er weinig gebruik van werd gemaakt, zou de minister mij ongetwijfeld voorwerpen dat het optreden van de politie bij de burger geen klachten oproept; veelvuldig gebruik wil dan zeggen dat het wel degelijk een serieus middel is. Wij hebben aarzelingen bij de ernst van dit middel voor dit soort zaken, dus dat is nog steeds een zorg van mijn fractie.

Een derde zorg, over de dubbele sancties, heeft de minister ook nog niet bij me weg kunnen nemen. Ik heb al gezegd dat ik vind dat de minister op twee gedachten hinkt. Ik zie eerlijk gezegd de ratio van de twee boetes ook niet. De toezichthouder, bijvoorbeeld, is een functionaris die volgens het wetsvoorstel zwaar wordt ingezet voor klein leed. Stel dat een toezichthouder 's avonds laat, om elf uur, iemand aanhoudt die zijn hond uitlaat op een door de gemeente niet daartoe bestemde plaats: als deze burger dan zijn kaart niet bij zich heeft, staan hem twee boetes te wachten. Eigenlijk vind ik dat buitenproportioneel, en volgens mij velen met mij. Ik kan me voorstellen dat dergelijke zaken in de ambtsinstructies komen te staan; dus niet alleen de tarieven, maar ook wat bijvoorbeeld moet worden gedaan als het enigszins begrijpelijk is dat de burger zijn kaart niet bij zich heeft.

De minister zal de bedenkingen van onze fractie begrijpen, en ook dat onze fractie haar standpunt nog niet heeft bepaald. Ik kan dus nog geen steun voor dit wetsvoorstel uitspreken; het zal van het verdere verloop van het debat afhangen of wij onze steun geven, dan wel onthouden.

De heer **Wagemakers** (CDA):

Voorzitter. Dit debat heeft in ieder geval de bevestiging van de minister opgeleverd dat dit wetsvoorstel er in materiële zin toe strekt om een algemene draagplicht in te voeren. Het strekt echter niet tot twee andere zaken, en daarbij wil ik even stilstaan: het is geen algemene identificatieplicht en het bevat ook geen formele draagplicht.

Het bestaande stelsel van beperkte identificatieplicht had nadelen ± mijn fractie is daarvan door de stukken zeer overtuigd geraakt ± met name in de sfeer van de grensvlakken: de onheldere vlakken rondom de situaties waarin de plicht wel bestaat. Die grensvlakken hadden vaak gemeen een dreigende aantasting van de rechtsorde, maar met de noodzaak om te wachten op een daadwerkelijke aantasting van de rechtsorde, waarna sprake kon zijn van een strafrechtelijke handhaving en daardoor een identificatieplicht ontstond. De randzones kenden dit nadeel en dit leidde tot vormen van provocatie van het gezag en mensen die zich allemaal "Jansen" noemden. Dat is ongewenst.

Men heeft een juiste stap gezet door de beperking thans niet langer te zoeken in de omschrijving van de situaties, maar in de omschrijving van de bevoegdheid. De invulling van die ingeslagen koers, met de brede, algehele taakomschrijving, dekt volgens mij inmiddels alle situaties waarin men wil optreden. De beperking zou dan louter nog zitten in de bepaling dat het alleen kan indien zulks redelijkerwijs noodzakelijk is. Maar in dit land mogen alle bevoegdheden slechts worden uitgeoefend als dit gewenst en redelijk is. De opmerking dat de bevoegdheid in redelijkheid moet worden uitgeoefend, is op zich is dan ook geen beperking. Er wordt dus gezegd dat de bevoegdheid in alle situaties mag worden uitgeoefend, zij het alleen in redelijkheid ± een open deur, lijkt mij. Welnu, als je dit allemaal op jezelf hebt laten inwerken, dan kun je niet om de conclusie heen dat er sprake is van een algemene identificatieplicht; althans een algemene identificatieplicht in die zin dat in alle situaties om identificatie kan worden gevraagd. Daar acht ik niks disproportioneels aan. En als onze samenleving de noodzaak heeft geproduceerd om deze stap nu te zetten ± en voor mijn fractie staat dit vast ± dan zien wij ook niet in dat

men met allerlei interrupties en vragen moet willen pogen om regels en bureaucratie te ontwikkelen om dit systeem te frustreren; laat dit systeem nu vooral functioneren zoals het is bedoeld.

Het andere punt, geen formele draagplicht maar wel een formele toonplicht, is voor mijn fractie geen probleem, maar wel een moeite waard om eens over na te denken. Als ik het goed begrijp, zegt de minister dat de andere keuze voor een formele draagplicht twee consequenties heeft: ten eerste de creatie van een strafbaar feit waarvan je al op voorhand weet dat je dit niet steeds zult vervolgen; ten tweede de creatie van de mogelijkheid van zelfstandige controles ± een strafbaar feit kan immers als zodanig worden vervolgd. Je kunt je afvragen of dit wel zulke grote nadelen zijn.

Als men de regel zou creëren dat het strafbaar is om geen identiteitsbewijzen bij zich te hebben ± overigens in de situaties waarvan de minister toegeeft dat daarvoor nu de plicht in materiële zin bestaat ± dan vraag ik mij overigens af of het wel zo'n ramp is als dit niet altijd zou worden vervolgd. Dit betreft immers een regel van instrumentele aard. De regel "gij zult niet stelen" impliceert bijvoorbeeld een moreel oordeel; het niet vervolgen van zoiets inherent immoreels is verkeerd. Onze samenleving heeft echter ook behoefte aan instrumentele regels en overtreding daarvan hoeft niet altijd te worden vervolgd, dat kun je ook slechts doen als dit instrumenteel is. Een voorbeeld hiervan is het schuim oversteken van een straat: wij weten allen dat oversteken recht moet gebeuren, het wordt niet actief vervolgd, maar dit feit kan wel in bepaalde gevallen worden meegenomen, bijvoorbeeld bij de wegging van breder feitenmateriaal. Dat nadeel acht ik dus niet groot.

En geen controles nodig? Ik vond het grappig dat de minister zich in het interruptiedebat over minderjarigen liet ontvallen ± ik vermoed dat hij dit nu wel zal intrekken ± dat controles nuttig zouden zijn om het bewustzijn aan te scherpen dat men verplicht is om een identificatie bij zich te dragen. Dat is nu precies mijn punt: het is namelijk best weleens goed als het rechtstelsel datgene bevat en onderstreept wat het van de burger vergt. Het adagium van de Romeinen omdraaiende, zeg ik weleens: "quid mores sine legibus?",

Wagemakers

wat zijn de gewoonten die je van een burger wenst, waard zonder een wettelijk stelsel dat dit ondersteunt? Het is weleens aardig als in de wet staat wat je waarom van burgers wilt. Een strafbaarstelling als zondanig had dus als een soort baken in de wet kunnen staan; en om het bewustzijn aan te scherpen en te vergroten, kun je best gewoon weleens controleren.

Het belangrijkste nadeel van hetgeen nu is gekozen, is dat het moeilijk is te communiceren. De minister heeft een campagne aangekondigd. Hij gaat dan waarschijnlijk niet zeggen dat hij een formele toonplicht heeft ingevoerd in combinatie met een geïmpliceerde draagplicht; hij zal dan gewoon zeggen: u moet een kaart bij u hebben en naar die kaart kan in alle situaties worden gevraagd.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens onze fracties dank aan de minister voor zijn reactie op onze inbreng van gisteravond. Vanmorgen heeft hij zijn voorstel verdedigd tegen kritiek van twee kanten. Daarbij heeft hij benadrukt dat dit wetsvoorstel in de ogen van de regering niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk is. Over de wenselijkheid worden wij het misschien wel eens, over de noodzakelijkheid op den duur misschien ook. De tijd werkt immers in het voordeel van de regering: naarmate de tijd voortschrijdt, zullen we meer eisen gaan stellen aan identiteitscontrole. Een recent voorbeeld is de voor sommigen omstreden, maar niettemin bekende literair auteur die zich moest identificeren ter gelegenheid van zijn kandidaatstelling voor de Europese verkiezingen, maar daartoe niet in staat was. Ik denk dat de meeste mensen in ons land daarbij een zeker gevoel hebben gekregen van de dwaasheid van bepaalde, almaar verdergaande eisen.

Met andere woorden, wij verkeren hier in een spiraal die bovendien niet in het geheel is ontbloot van zekere aspecten van apocalyptiek ± maar dat zal ik in deze vergadering niet verder uitwerken. De vraag is evenwel: waar ligt de grens van die spiraal? Artikel 8 van het EVRM geeft inderdaad een zekere garantie, maar de democratie, de regering en de Kamer, heeft alle ruimte om haar

eigen afwegingen te maken. In een goede democratie gaat het echter niet alleen om minderheden of meerderheden die beslissen; daarin wordt ook beslist aan de hand van een aantal rechtstatelijke eisen en voorwaarden.

Bestrijding van de criminaliteit is de algemene noemer waarop dit wetsvoorstel in het leven is geroepen; daarom ook werd een beperkte identificatie niet voldoende geacht. In de stukken staat ± en de minister herhaalde dit vanochtend ± dat de effecten op de criminaliteitsbestrijding niet direct aantoonbaar zijn en wellicht helemaal niet. Zonder te willen ontkennen dat in sommige situaties de politie gemak heeft van een identificatieplicht, wil mijn fractie gezegd hebben dat dit bij de afwegingen omtrent dit wetsvoorstel voor ons kwestieus blijft. Welnu, voor een effectieve criminaliteitsbestrijding is ± ik noem maar iets, maar acht het niet ondenkbaar dat wij ooit zo ver komen ± een DNA-print van iedereen wenselijk en, zo zullen sommigen ongetwijfeld ooit zeggen, noodzakelijk. Uiteraard gaat het daar vandaag niet om, maar als alleen maar de wenselijkheid van criminaliteitsbestrijding het uitgangspunt is, sluit ik niet uit dat wij ooit bij zoiets terecht zullen komen. De minister heeft mij enigszins gerustgesteld met zijn opmerking dat hij bij de uitoefening van de controle op de toepassing van deze bevoegdheid geen blind vertrouwen heeft in de politie of andere toezichhouders. Verder wil ik nog opmerken dat hij het bij de proportionaliteit van dit wetsvoorstel wel heeft gehad over de minimumleeftijd, maar niet over een maximumleeftijd, zoals ikzelf in mijn eerste termijn.

Afsluitend: de fracties waarvoor ik het woord voer, zullen dit wetsvoorstel ondersteunen. Ik wil echter niet verhullen dat deze woordvoerder, voor zichzelf sprekend, daar de grootst mogelijke moeite mee heeft.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn beantwoording van de vragen in eerste termijn. Hij had het over de verbale behendigheid van de Nederlandse agenten, maar ik schrijf ook deze minister verbale behendigheid toe. Het was op een aantal punten ook inhoudelijk vernuftig ± al

is het een andere zaak of de VVD-fractie geheel is overtuigd met betrekking tot een aantal bezwaren.

Allereerst de algemene identificatieplicht. Gisteren werd gesproken van de Raad van State, er werd gezegd: noem het gewoon zoals het is. De minister heeft geprobeerd om duidelijk te maken dat het echt niet gaat om een algemene identificatieplicht. Het volgende zeg ik de heer Wagemakers na: voor de VVD-fractie is de crux dat wij vanzelfsprekend moeten uitgaan van een redelijke taakuitoefening door overheidsfunctionarissen, en meer in het bijzonder door die overheidsfunctionarissen die de sterke arm van de staat vertegenwoordigen; en dat het een kwestie van vertrouwen in die overheidsfunctionarissen is, die wij bovendien onder scherpe democratische controle houden. Op dat punt zijn de argumentatie van de minister en zijn beantwoording in eerste termijn iets gewrongen.

De heer **Kox** (SP): Stel dat de minister straks in tweede termijn nogmaals zegt dat hij wel snapt wat u wilt, maar dat dit geen algemene identificatieplicht is en dat er geen formele draagplicht is. Is dat een reden voor uw fractie om het niet eens te zijn met dit wetsvoorstel, omdat u dat wel wilde?

De heer **Rosenthal** (VVD): Aan het einde van mijn tweede termijn zal ik precies onze afwegingen aangeven. Ik zeg u toe dat daarin uw punt nadrukkelijk terugkomt.

Bij de identificatieplicht speelt voor de VVD ook het volgende: waren wij nu al uitgegaan van een algemene identificatieplicht, dan had in het totale cluster van openbare orde, criminaliteitsbestrijding en zelfs ook terreurbestrijding de generale preventie wat meer tot uitdrukking kunnen komen. In de beantwoording van de minister heb ik dat gemist.

Nu de draagplicht. Materieel is er een draagplicht. Er komt voorlichting over de draagplicht. Jeugdigen moeten eraan wennen dat ze een identificatiebewijs bij zich moeten hebben; een oproep dus aan de jongere generatie om zich te gedragen zoals het wetsvoorstel in materiële zin gebiedt, maar formeel helaas niet. De VVD-fractie vindt het jammer dat de minister op dit punt het onderscheid tussen materieel en formeel niet opheft. Het doet een

Rosenthal

klein beetje denken ± en de VVD-fractie waarschuwt de minister daarvoor ± aan de halfhartige manier waarop we al jaren lang omgaan met het softdrugsbeleid.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Af en toe krijg ik het gevoel dat wij deelnemen aan verschillende debatten, dus daarom even deze vraag. Ik hoor u betogen waarom dit wetsvoorstel een draagplicht impliceert. We hebben er lang over gesproken dat de politie een goede reden moet hebben voor de vraag maar identiteit en dat het consequenties moet hebben als die goede reden er niet blijkt te zijn geweest. Als we dat bij elkaar optellen, dan kunnen we toch niet volhouden dat hier een draagplicht wordt geïntroduceerd?

De heer **Rosenthal** (VVD): De kwestie van de draagplicht staat los van de identificatieplicht: de draagplicht gaat simpelweg over de vraag of mensen een identiteitsbewijs bij zich behoren te hebben. Verder is het bijna een kwestie van logica: als mensen het identiteitsbewijs moeten kunnen tonen, dan is het toch verstandig dat zij daarop anticiperen en het gewoon bij zich hebben. Dit brengt mij meteen bij het probleem van de administratieve lasten die gepaard gaan met het feit dat de draagplicht nu niet wordt ingevoerd; die blijft wel degelijk overeind staan.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het staat u vrij om over te gaan naar iets anders, maar mijn punt is als volgt: het niet voldoen aan een draagplicht impliceert een bestuurlijke boete. Ik hoor de minister een en andermaal zeggen dat dit niet de bedoeling is: die boete kan er alleen maar komen als er een goede reden was voor de vraag. Dat wordt hier dus heel duidelijk gesteld. U stelt in uw tweede termijn vast dat er een draagplicht bestaat. Ik vraag mij af wat die arme student rechten hiermee moet als hij er later een scriptie over wil schrijven!

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb niet willen nazeggen wat de heer Wagemakers in tweede termijn over de draagplicht heeft gezegd. De VVD-fractie is het met hem eens dat de formele draagplicht een aantal bezwaren oplevert, zoals de strafbaarstelling en de thematiek van

de controlebaarheid. Die bezwaren wegen echter niet op tegen het grote voordeel van duidelijkheid voor de bevolking. Mensen weten dan gewoon dat zij een identiteitsbewijs bij zich moeten hebben. Ik begrijp niet welk probleem u daarmee hebt. Als de draagplicht materieel een feit is, zullen wij de bevolking daarover voorlichten. Ook jongeren wordt gezegd dat zij hun identiteitsbewijs bij zich moeten hebben. Waarom vindt u niet met mij dat wij er goed aan doen om die draagplicht formeel in de wet neer te leggen?

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik denk dat ik gisteravond heel duidelijk heb aangegeven wat mijn fractie het grote gevaar van de draagplicht vindt. Ik interrompeerde niet om deze discussie over te doen, maar om na te gaan of wij het over hetzelfde hebben. Dat is namelijk van belang als wij straks gaan stemmen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Op de vragen over het identiteitsbewijs heeft de minister duidelijk geantwoord. Uit de opmerkingen van de minister maken wij op dat hij in de toekomst streeft naar een zo groot mogelijke standaardisering en uniformering van de identiteitsdocumenten. Hij had het erover dat bepaalde zaken nog weleens kritisch zullen worden bekeken en dat wij gaandeweg een minder rijk arsenaal aan identiteitsbewijzen zullen krijgen.

De minister heeft niet geantwoord op een vraag van de VVD-fractie over de veiligheidsrisicogebieden. Kan hij in tweede termijn ingaan op de koppeling van de taakuitoefening van de politie in veiligheidsrisicogebieden aan de thematiek die vandaag bij dit wetsvoorstel aan de orde is?

Dan kom ik bij de afweging van de VVD-fractie. Mijn fractie vindt dat dit wetsvoorstel een stapje in de goede richting is. Ik had het in eerste termijn over drie gemiste kansen. Daar is op een aantal punten wat aan gesleuteld, maar niet in die mate dat de VVD-fractie vindt dat het goed in elkaar zit. Desondanks vindt mijn fractie het een stap vooruit. Daarom steunt de VVD-fractie dit wetsvoorstel. Ik benadruk nog wel dat ik de minister in eerste termijn heb gewaarschuwd voor een aantal uitvoeringsproblemen dat in het complex van deze wetgeving ongetwijfeld zal opdoemen. Het was de VVD-fractie een lief ding waard

geweest als de minister de uitvoeringsproblematiek en de voorlichting aan de bevolking serieuzer had genomen. Het was beter geweest als de minister op het punt van de draagplicht met duidelijker toezeggingen was gekomen.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie. Hij blijft de Fred Kaps van de Nederlandse politiek. Hij toont altijd al zijn kaarten. Je mag er gewoon naar kijken en toch gebeurt er iets wat je niet helemaal kunt begrijpen. Je voelt jezelf echt een sukkel.

De minister constateerde dat zijn voorstel voor een deel van deze Kamer te ver gaat en voor een deel niet ver genoeg en dat hij keurig in het midden zat. Daar is niets tussen te krijgen, zou je bijna denken, hoewel het midden tussen wal en schip toch een vrij natte bedoening is. Dat zie ik eigenlijk ook gebeuren met dit wetsvoorstel. Als wij straks in meerderheid "ja" zeggen, dan weten wij niet precies waar wij "ja" tegen hebben gezegd. De woordvoerders van de fracties van VVD en CDA denken dat zij "ja" hebben gezegd tegen een materiële draagplicht en tegen een algemene identificatieplicht. De minister zal tegen een deel van de Kamer zeggen dat zij een punt heeft en dat het andere deel van de Kamer het echt verkeerd ziet. Het is niet goed om wetten aan te nemen, terwijl je niet weet wat erin staat.

De heer **Rosenthal** (VVD): De fracties van CDA en VVD gaan er niet zomaar van uit dat er een materiële draagplicht is. Dat heeft de minister in eerste termijn zelf gezegd.

De heer **Kox** (SP): Nee, de minister heeft gezegd dat er geen formele draagplicht is. Als er geen formele draagplicht is, dan is er ook geen materiële draagplicht. Daar moet een basis voor zijn. Als die basis ontbreekt ± de minister heeft gezegd dat die basis er niet is ± dan kan het in de praktijk wel ergens toe leiden, maar die plicht is er niet.

De heer **Rosenthal** (VVD): Laten wij dan heel goed luisteren naar wat de minister hierover in tweede termijn gaat zeggen.

Kox

De heer **Kox** (SP): Laten wij ook heel goed kijken wat er dan gebeurt en hoe de kaarten gaan.

De heer **Wagemakers** (CDA): Er is toch een basis? Er is toch een formele toonplicht? Daar kun je in iedere situatie op worden aangesproken. Om dan geen strafbaar feit te plegen, doe je er goed aan om het identiteitsbewijs bij je te hebben. Dat is de basis.

De heer **Kox** (SP): Nee, dan hebt u niet goed naar de minister geluisterd of ik heb het helemaal verkeerd begrepen. De minister heeft gezegd dat het niet betekent dat je dat ding altijd en overal moet tonen. De politie zal in noodzakelijke situaties in redelijkheid gebruik maken van die bevoegdheid. Dat wil per definitie zeggen dat het identiteitsbewijs niet in alle situaties getoond zal moeten worden. Het verschil tussen de draagplicht en de toonplicht is de basis van de argumentatie van de minister. U zegt dat het toch allemaal op hetzelfde neerkomt, maar volgens mij is uw opvatting in tegenspraak met de uitlatingen van de minister. De minister heeft gezegd dat er geen draagplicht kan zijn, omdat hij het niet algemeen wil hebben en omdat hij vindt dat het een bevoegdheid is die in redelijkheid gebruikt moet worden. Leest u er de Handelingen maar op na.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Misschien heeft dit fundamentele verschil van mening wel te maken met de vraag vanuit welk perspectief je het wetsvoorstel benadert. Als je het wetsvoorstel benadert vanuit de optiek hoe wij de bevolking inlichten, dan zou je inderdaad kunnen constateren dat er kennelijk een draagplicht wordt geïntroduceerd. Je kunt het wetsvoorstel ook benaderen vanuit de ambtsinstructies en vanuit de vraag wat er aan de politie wordt verteld. De politieagenten krijgen te horen dat zij daar wel naar mogen vragen, maar alleen onder redelijke omstandigheden. Je kunt mensen dus geen bon geven als zij daar niet aan voldoen. Wat mij betreft is de wet op dat punt glashelder.

De heer **Kox** (SP): Ik vind het heel bijzonder dat u de wet glashelder noemt als ongeveer iedere fractie een eigen interpretatie heeft. Het is waar dat je de werkelijkheid soms

een beetje vervormd ziet als je door een glas kijkt.

Voorzitter. Mevrouw Westerveld heeft steeds gesproken over de families Jansen en Abdelkader. Mijn hart gaat niet zozeer harder kloppen voor beide families. Ik vind dat de politie haar werk goed moet kunnen doen. Ik ben het eens met een mopperende Ed van Thijn, die zei dat de politie geen praatclub is. Ik heb ook niet te veel bekommernis met jongere of wat oudere gasten die het volk koeioneren en die op het moment dat zij daarop aangesproken worden zielig gaan kijken. Die jongeren zijn voor mij het probleem niet. Het probleem ligt bij al de andere jongeren die niet tot die categorie behoren. Het zal waarschijnlijk mijn katholieke inborst zijn. De verschillen tussen christenen en katholieken blijken nog steeds erg groot te zijn. De meerderheid van het volk, ook van het jonge volk, deugt in dit land. Daar is geen probleem mee. Wij moeten blij zijn dat zij er zijn. Wij moeten kijken of het proportioneel is om hen op te zadelen met iets wat voor een specifieke groep bedoeld is. De minister winkelt een beetje selectief in het advies van de hoofdcommissarissen, maar eigenlijk had hij dit ook moeten meenemen. De hoofdcommissarissen vinden helemaal niet dat dit zo hard nodig is. Zij kunnen uit de voeten met de middelen die er zijn. Volgens juristen gooien wij het kind met het badwater weg. Ik vind dat wij moeten blijven uitgaan van het principe dat maatregelen proportioneel moeten zijn. Als zij dat niet zijn, moeten wij ze niet toepassen.

Ik vond het fraai dat de minister zijn verhaal begon met de mededeling dat de heer Kox met het voorbeeld van de Gamma had gedemonstreerd waarom het altijd fout gaat en hoe relletjes ontstaan. Ik vond dat ik wel enig recht van spreken had. Ik zal u namelijk iets bekennen; het blijft toch onder ons. Ik heb nog nooit van mijn leven iets gestolen. Ik vind dan ook dat iemand anders er niet van mag uitgaan dat ik een potentiële dief ben. Dat moet ook de norm in onze samenleving zijn. Je bent onschuldig totdat het tegendeel bewezen is. Dat dient het uitgangspunt te zijn. Het maakt niet uit of de mens van nature geneigd is tot het slechte. Als je daar inbreuk op maakt, moet je wel erg goede argumenten hebben.

Ik denk dat de heer Holdijk gelijk heeft. Als je doorredeneert, dan weet je al waar wij uitkomen. Straks hebben wij een verplichte DNA-proef voor iedereen. Met het sofï-nummer erbij kunnen wij alles van iedereen controleren. Ik weet niet of dat de bedoeling is. Wij moeten proberen de criminaliteit aan te pakken en het wangedrag in de openbare orde, maar dat moeten wij doen met effectieve maatregelen. Mijn grootste kritiek op deze regel is dat die niet proportioneel is en niet effectief.

Ik heb nog een paar laatste vragen. De minister moet het verschil tussen draagplicht en toonplicht echt goed uitleggen om medestanders en tegenstanders duidelijk te maken wat wij vandaag zullen aannemen. Zijn wij het erover eens dat in een proces-verbaal in ieder geval wel wordt opgeschreven welke noodzaak de optredende politieagent zag? Volgt de minister dus in ieder geval op dat punt het advies van de Orde van advocaten? In de memorie van antwoord staat dat de minister nog eens wil nadenken over de boetedifferentiatie. Is dat een toezegging dat daarover nagedacht wordt? Kortom, komt er een voorstel naar het parlement of in ieder geval een toelichting daarop? Dan weten wij tenminste zeker dat kinderen geen boete van € 2250 krijgen. Tot slot heeft de minister mijn vraag niet beantwoord of hij bereid is om tot een evaluatie te komen en, zo ja, op welke termijn.

Ik heb grote bewondering voor de behendigheid waarmee de minister zijn kaarten schudt, maar ik vertrouw dit wetsvoorstel toch niet helemaal. Ik zou het aangenaam vinden als de PvdA-fractie dat ook zo vindt. Volgens mij moeten wij wel zo stemmen; wij krijgen niet veel uitstel van executie.

□

Minister **Donner**: Ik heb geprobeerd het antwoord op de vraag van mevrouw Westerveld te achterhalen. Zij vroeg naar het aantal klachtenprocedures dat op dit moment wordt gevoerd. Ook na telefonische navraag kon men daar op het ministerie van Binnenlandse Zaken geen onmiddellijk antwoord op geven. Ik wil dan ook niet wachten op dat antwoord. Ik meen dat wij hier onlangs nog hebben gesproken over de wijziging van de klachtenprocedure. Toen bleek al dat er

Donner

sprake is van vrij grote aantallen. Ik kan die zekerheid dus niet onmiddellijk geven.

Het beeld blijft hangen dat het wetsvoorstel vlees noch vis is, maar dat is ten enenmale onjuist. Willen wij in dit land identiteitscontroles om de identiteitscontroles, dan moeten wij een stap verder gaan, maar die stap wordt nu niet gezet. Wij zijn het erover eens dat wij die stap niet willen. Wij hebben nu een probleem in sommige situaties. Wij willen dat de politie in die gevallen burgers bevoegdlijk kan aanspreken. De politie moet de burger in die situaties naar zijn identiteitsbewijs kunnen vragen en dan is de burger gehouden om dat te tonen. Die situatie wordt geregeld met dit wetsvoorstel. Het enige dat niet geregeld wordt, is de stap verder. Wij accepteren het niet dat de politie de burger naar zijn identiteit vraagt als daar geen aanleiding toe is. Dat is een algemene identificatieplicht. Dan kan de politie de burger op ieder moment, waar dan ook en zonder enige aanleiding in de publieke ruimte om een identiteitsbewijs vragen. Dan krijg je controles om te controleren of wel wordt voldaan aan die plicht. Die stap heeft de heer Rosenthal inderdaad bepleit, maar daarvan zeg ik dat die niet nodig is.

In de situatie dat de politie bepaalde bevoegdheden uitoefent, moet er getoond worden. Dan hoeft ik geen draagplicht te regelen. Het zit hem niet in het dragen, maar in het tonen. Als wij de wet behoorlijk willen maken, dan moeten wij regelen wat wij willen regelen en niets anders. In de gevallen dat de politie bevoegdlijk optreedt, moet er getoond worden. Dat regelen wij en meer hoeft naar mijn gevoel niet geregeld te worden. Er is in deze discussie ook niet aangetoond dat er meer geregeld moet worden of dat het wenselijk zou zijn. Dan moet de wetgever de wet beperken tot wat men wil.

De heer **Rosenthal** (VVD): De VVD-fractie heeft gevraagd of wij ervan mogen uitgaan dat de politie in Nederland adequaat met haar bevoegdheden omgaat, ook als er een bevoegdheid zou zijn voor een algemene identiteitscontrole.

Minister **Donner**: Als er uit anderen hoofde reden is voor een algemene identiteitscontrole, bijvoorbeeld in veiligheidsgebieden, en die

bevoegdheden zijn er, dan kan die uitgeoefend worden. Wij willen niet dat de identiteitscontrole een doel op zichzelf wordt. Dat is het beeld dat altijd bij dit onderwerp speelt, namelijk de razzia's, een blokkade op straat om te kijken of iedereen een identiteitsbewijs heeft. Dat hebben wij niet nodig uit een oogpunt van terrorismebestrijding. Van één ding kan men verzekerd zijn, potentiële terroristen hebben altijd perfecte identiteitsbewijzen. Zij gaan niet met vervalste bewijzen of zonder papieren rondlopen. Zij willen niet het risico lopen dat zij daarop gepakt worden.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ook in de schriftelijke voorbereiding heeft de VVD-fractie de minister voorgelegd dat een algemene identificatieplicht helemaal niet identiteitscontrole als doel heeft. Ik begrijp niet waar de minister dat vandaan haalt.

Minister **Donner**: Bij een algemene identificatieplicht is de politie bevoegd om burgers uit anderen hoofde te vragen naar hun identiteit en dan moeten zij dat bewijs tonen. Als u dat bedoelt met algemene identificatieplicht, dan hebben wij die hier. Praktisch komt het neer op een draagplicht, maar er is geen formele draagplicht. Dat zou inhouden dat ik het dragen zelf tot een voorschrift maak en dat ik dat voorschrift zal moeten controleren. Dan krijgen wij algemene controles. Als wij het erover eens zijn dat wij geen algemene controles naar identiteit als doel op zichzelf willen, dan is er geen andere regeling denkbaar dan deze regeling. U hebt het over gemiste kansen, maar dan waar schuw ik u om u vooral niet te begeven op het voetbalveld, want dan schiet u waar er geen doelen zijn.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Afgezien van de razzia's en de controle miste ik het element dat het invoeren van een toonplicht impliceert dat de politie een goede reden moet hebben en dat die reden ook kenbaar gemaakt moet worden. Het is belangrijk dat dit in de instructies voor politie en toezicht-houders komt. Als men dat doet, moet men daar een grond voor hebben.

Minister **Donner**: Daar hebben wij het in de vorige fase al over gehad.

Dat is de essentie van deze regeling. Er moet een reden zijn. Het moet redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de uitoefening van bevoegdheden. Ik ga niet zo ver om dat in de bevoegdheid te regelen. Daarom zal het ook niet in de formele ambtsinstructie van de politie staan, want dat is een AMvB. Dan wordt het een wettelijke regeling en dat wil ik juist voorkomen. Ik heb al gezegd dat ik dat zal bevorderen in de praktische voorlichting over het hanteren van de bevoegdheid. Ook zal het bevorderd worden door de aanwijzing van de procureurs-generaal met betrekking tot het opstellen van de processen-verbaal. Daarin moeten de redenen genoemd worden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Bent u het ook met mij eens dat de grondslag voor het verschil tussen draag- en toonplicht is de omstandigheid dat wij vinden, wat wij in de wet willen benadrukken, dat er altijd een reden moet zijn voor de vraag?

Minister **Donner**: Met de draagplicht regelen wij iets anders. Dan moet ik bepaalde situaties omschrijven. Óf ik moet in het algemeen zeggen dat burgers altijd een identiteitsbewijs bij zich moeten dragen. Óf ik moet zeggen dat burgers het in die situaties bij zich moeten dragen. Het laatste is ongewenst, want dat heeft altijd een discussie tot gevolg. Dan zeggen mensen dat zij zich niet in die situatie bevonden. Derhalve wordt het gekoppeld aan de bevoegdheid van de politie. Dan hoeft ik de draagplicht niet te regelen, dan moet er getoond worden. Het doet er niet toe dat een man en een vrouw samen ergens lopen en dat zij het identiteitsbewijs bij zich heeft, terwijl hem gevraagd wordt het te tonen. Een draagplicht betekent dat hij het zelf moet dragen. Met een toonplicht kan hij zijn vrouw vragen om zijn identiteitsbewijs en het dan laten zien. Het enige dat wij regelen, is dat het getoond wordt. Of het gedragen wordt, interesseert mij niet. Ik meen dan ook dat er geen sprake is van gemiste kansen. Het is precies wat men hebben wil. Als de politie bevoegdlijk optreedt, zal er geïdentificeerd moeten worden.

Ik ben het eens met de heer Wagemakers dat de voorlichting aan de burgers zal inhouden dat zij een kaart bij zich moeten hebben, omdat zij niet weten wanneer zij daarop aangesproken zullen worden. Die

Donner

kaart moet in alle situaties getoond worden waarin de politie daarom vraagt. Dat is de essentie van de voorlichting. Ik zie niet in waarom ik dat met deze regeling zo gecompliceerd maak. Juist bij een algemene draagplicht ontstaat de situatie die wij bij drugs hebben. Of ik moet de algemene draagplicht controleren en dan krijg ik controles om de identiteit. Of ik krijg een algemene draagplicht, maar die controleer ik alleen als ik uit anderen hoofde optreedt. Dan krijg je de situatie dat ik niet weet of er gedragen wordt in de situatie dat ik iemand niet aanspreek.

Laten wij wel wezen, bij het rijbewijs is de situatie niet veel anders. Men draagt een rijbewijs bij zich, omdat men bij controle uit anderen hoofde aangehouden kan worden. Dan is het eerste wat gevraagd wordt of men een rijbewijs kan laten zien. Ik heb mijn rijbewijs niet bij me vanwege een algemene verplichting. Ik geef toe dat ik een rijbewijs bij mij moet hebben als ik achter het stuur ga zitten. De facto draagt men een rijbewijs bij zich met het oog op de controle. Dat is de situatie die wij hier schetsen. Ik denk dan ook dat er geen sprake is van gemiste kansen. De wetgever doet hier wat de wetgever moet doen. Wij hebben gekeken wat het probleem was en wat de proportionele regeling is en geen stap verder.

In de voorlichting aan de burgers en de politie wordt het element meegenomen dat een redelijke uitoefening vergt dat de gronden worden aangegeven. Het zal alleen niet in de ambtsinstructies van de politie staan, want dat is een wettelijke regeling, en ook niet in de bevoegdheden, omdat ik wil dat de politie het formeel kan vragen. Ook als zij geen redenen geeft, moet er getoond worden. Formeel is dat de reden, anders krijg je discussie op straat. Ik zal echter bevorderen dat de gronden naar alle waarschijnlijkheid wel praktisch worden aangegeven.

In de jaarverslagen van de verschillende politiekorpsen wordt bijgehouden hoe vaak er van de klachtenprocedures gebruikgemaakt wordt. Landelijk wordt dat niet bijgehouden, maar er wordt wel geconstateerd dat de aantallen stabiel zijn. Waar dat dan op berust, weet ik ook niet helemaal. De klachtenprocedures zijn een decentrale verantwoordelijkheid. Uit

gesprekken met korpsbeheerders krijg ik evenwel de indruk dat het geen loze bepaling is en dat er vrij regelmatig gebruik van gemaakt wordt. Wat dat betreft, acht ik die regeling voldoende.

Het systeem van dubbele sancties, waar mevrouw Westerveld naar vroeg, kunnen wij niet hebben. Dat zou namelijk, alweer, betekenen dat er alleen beboet kan worden voor het niet tonen, als ik eerst de andere overtreding heb aangetoond. Dan krijg ik een systeem dat er altijd voor de andere zaak beboet moet worden, terwijl het gaat om een bevoegdheid op straat die helemaal niet behoeft te eindigen in een boete voor een overtreding. Het kan gewoon in het kader van de handhaving van de openbare orde dat mensen gemaand worden om door te lopen. Dat leidt niet automatisch tot een boete. Derhalve is het onvermijdelijk om, als wij het willen regelen, het zo regelen als hier wordt voorgesteld, namelijk dat enerzijds de overtreding van de toonplicht een punt is en anderzijds eventueel de overtreding van de regeling ter zake van datgene wat gecontroleerd wordt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik had nog een ander punt, toen de minister al naar het volgende punt doorging. Hij wil het niet in de ambtsinstructies hebben. Hij wilde, zo leek het net, ook niet nog eens bevestigen dat het verschil tussen beide is \pm ik heb het nu niet over de vraag of de politie het moet zeggen \pm dat die vraag alleen gesteld mag worden en er eventueel een boete opgelegd mag worden, als daar een goede grond voor is. Naar mijn idee is een essentieel verschil tussen toonplicht en draagplicht dat de politie een redelijke grond moet hebben om de identiteitsvraag te stellen. Ik begrijp evenwel dat de minister dat niet met mij eens is.

Minister **Donner**: Als er een draagplicht is, moet er gedragen worden, ongeacht de situatie. Dan moet je ook een regeling hebben op basis waarvan je iedereen op straat kunt controleren, niet om de identiteit te vragen maar om te zien of hij het draagt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): En dan ontstaat het strafbare feit als iemand het niet bij zich heeft, om welke reden er ook naar gevraagd is.

Minister **Donner**: Enkel daardoor. Wat nu geregeld wordt, is in wezen niet veel anders. Als het redelijkerwijze noodzakelijk is om te tonen en als ernaar wordt gevraagd, maar men heeft het niet, dan is dat een overtreding die strafbaar is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Los van de vraag of het op dat moment gezegd moet worden, zegt u daarmee dat er een goede grond moet zijn voor de vraag.

Minister **Donner**: In het optreden van de politie moet daar een grond voor zijn. De politie moet uit andere hoofde dan het enkel controleren op de draagplicht gronden hebben om de burger aan te spreken. Ik ben het ook met u eens dat het dan redelijkerwijze noodzakelijk moet zijn dat de politie naar de identiteit vraagt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Goed, dan is dat punt klaar.

Ik kom dan nog even op de klachtenprocedure. Ik heb begrepen dat u de aantallen nagevraagd hebt, maar daar ging mijn vraag niet zozeer over. Mijn vraag ging meer over het verloop van de procedure. Ik wil weten hoe snel dat gaat. Is het een zaak die een halfjaar kan slepen, waardoor de politie na vier maanden nog eens moet gaan opschrijven waarom zij die vraag eigenlijk stelde? Of kunnen wij ervan verzekerd zijn dat op het moment dat duidelijk is dat iemand het er niet mee eens is, dit vrij snel opgetekend wordt? Ik denk hierbij ook aan het geheugen van de gemiddelde mens.

Minister **Donner**: Dat hangt ervan af hoe snel de klacht wordt ingediend. Op dit moment kan ik niet mijn hand in het vuur steken voor het verloop van de klachtenprocedure, maar ik heb de indruk dat die redelijk verloopt en dat er geen klachten zijn over het functioneren van de klachtenprocedure. Als er behoefte aan is, zeg ik gaarne toe om daar nog een brief over te schrijven aan de Kamer. Het lijkt mij echter geen reden om het wetsvoorstel niet te aanvaarden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik zou het zeer op prijs stellen om enig beeld te hebben van de omloopsnelheid en het moment waarop die verantwoording wordt gevraagd en gegeven, maar ik hoef niet te weten

Donner

hoeveel klachten er over de klachtenprocedure zijn.

Minister **Donner**: Dan zal ik daar een brief over schrijven aan de Kamer.

Ik wil nog iets rechtzetten bij de heer Holdijk. Hij herhaalde dat het gaat om de bestrijding van criminaliteit. Nogmaals, deze bevoegdheid gaat niet primair om bestrijding van criminaliteit, maar om rechtshandhaving in het algemeen en handhaving van de openbare orde. De bestaande bevoegdheid is gericht op bestrijding van criminaliteit. Doordat de grens nu enigszins verlegd wordt, wordt die bevoegdheid effectiever gemaakt. Dat is echter niet de essentie van deze regeling. Het gaat nu om het optreden op straat, het optreden in de publieke ruimte, en het handhaven van de openbare orde en de regels in de publieke ruimte. Dat verklaart de opmerking in de toelichting dat het hem niet primair zit in de bestrijding van criminaliteit. Deze regeling is nodig voor het optreden van de politie in de openbare ruimte in het algemeen.

Tot op zekere hoogte kan ik de moeite die de heer Holdijk met de regeling heeft, heel wel invoelen. Ik kan mij ook heel wel voorstellen dat dit gevoel bij oudere generaties bestaat. Ik zeg echter niet dat de eventuele weerstanden vanwege de ouderdom speciaal bij de heer Holdijk komen. Wij zouden wensen dat wij het niet nodig hadden, maar wij hebben het in die zin nodig. De reden om het voor te stellen, is dat de regels nodig zijn.

De heer Kox heeft gezegd dat je de onschuldige burgers er ook mee hebt. Ik ben het daarmee eens, maar die afweging maak je bij dit soort algemene regels. Nogmaals, er zit een criterium in. Ik maak namelijk niet een algemene draagplicht die gecontroleerd kan worden. Nee, ik zeg dat de bevoegdheid uit andere hoofde moet bestaan. In die zin is het een bevoegdheid die er nu ook al is, en wordt die bevoegdheid niet uitgebreid. Het enige wat wij doen, is ervoor zorgen dat in die situaties waarin de politie nu al iemand mag aanspreken en naar zijn naam mag vragen, die persoon op dat moment niet meer een valse naam kan opgeven of gewoon niets kan zeggen. Het is dus geen uitbreiding van de bevoegdheid en er wordt geen grotere beperking ingevoerd. Wij maken hiermee alleen datgene

wat wij hebben, effectiever. Daarom is ook het argument dat mensen die het niet raakt, niet aangesproken zullen worden. Zij zullen hiervan echter wel de consequentie ondervinden dat zij het document bij zich moeten hebben. Dat is echter niet anders dan bij automobilisten. Ik heb net al gezegd dat zij ook het rijbewijs bij zich steken, terwijl daar doorgaans alleen maar naar gevraagd wordt in het kader van controles. De benadering van de heer Kox zal ook inhouden dat er geen drankcontroles meer kunnen worden gehouden op de wegen, want dan moet de politie eerst een vermoeden hebben dat iemand te veel op heeft voordat zij hem kan aanhouden. Dan zou je niet meer iedereen naar de kant kunnen halen om te blazen. Door de maatschappelijke ontwikkelingen zijn wij evenwel gedwongen om te zeggen dat wij die bevoegdheid nodig hebben. En dat kan de heer Kox niet ontkennen.

Als de heer Kox mij overigens zou toezeggen dat zijn fractie het wetsvoorstel zal steunen, ben ik gaarne bereid om te praten over de termijn waarop de evaluatie moet plaatsvinden. Als hij dat niet toezegt, lijkt mij dat echter niet zinvol. Ik had al trouwens al toegezegd dat het wetsvoorstel over drie jaar geëvalueerd wordt. Anderhalf jaar is volgens mij te snel om de regeling adequaat te kunnen evalueren, maar als ik daarmee de steun van de SP-fractie voor het wetsvoorstel kan verwerven, kunnen wij daarover praten.

De heer **Kox** (SP): U stelt direct een deal voor: als ik ja zeg, dan doet u iets. Dan doe ik die deal echter niet.

Minister **Donner**: Dat dacht ik al en daarom ga ik ook niet naar een kortere evaluatieperiode. Ik heb in de discussie in de Tweede Kamer echter al aangegeven dat er na drie jaar een evaluatie plaatsvindt van de wijze waarop er gebruik van gemaakt is, en van het nut van het geheel. Anderhalf jaar acht ik te kort om tot een adequate evaluatie te komen.

De **voorzitter**: Is de minister bijna aan een afronding toe?

Minister **Donner**: Bijna, voorzitter.

De heer Holdijk heeft nog gevraagd naar een uitzondering voor ouderen. Het gaat hier om een algemene regeling en daar wil ik geen uitzondering op maken. Ik vrees

dat, als wij dat wel zouden doen, dan op straat een plotseling versnelde vergrijzing zou blijken, omdat iedereen die naar het document gevraagd wordt, maar het niet bij zich heeft, dan ouder is. Bovendien kan er dan ook niet naar het document gevraagd worden om te bevestigen of de leeftijd wel correct is. Nogmaals, als het gaat om algemene bevoegdheden, moet men niet dat soort uitzonderingen opnemen. Waar de beperking zit in de bevoegdheid van de politie, zal een en ander zich in de praktijk regelen. Overigens heb ik al aangegeven waarom het helemaal niet zo onwenselijk is dat mensen op oudere leeftijd een identiteitsbewijs bij zich hebben.

De heer **Holdijk** (SGP): Ik heb in eerste instantie inderdaad over bejaarden gesproken. Ik hoop dat dat inmiddels geen belaste term is. Ik heb in eerste instantie echter ook gesproken over mensen die duurzaam in een inrichting verblijven. Geldt ook voor hen de identificatieplicht?

Minister **Donner**: Die geldt niet voor mensen die in een inrichting zitten, maar wel voor degenen die zich op straat begeven. Dat is inderdaad de consequentie van de regeling. Als ik allemaal uitzonderingen zou opnemen, is de regeling niet meer te handhaven. Als je iemand dan zou vragen of hij zich kan identificeren, kan hij zeggen dat hij in een inrichting zit, maar dat hij daar die dag toevallig even uit mocht. Kortom, bij dit soort algemene regelingen kun je geen uitzonderingen opnemen.

Ik heb de heer Rosenthal al aangegeven dat naar mijn inschatting in de toekomst geleidelijk aan een zekere toespitsing zal plaatsvinden op het document. Dat is echter een heel ander debat, ook omdat het grote gevaar van één document dat de identiteit bewijst, niet zozeer is gelegen in de vervalsing van het document, maar in de vervalsing van de persoon die daarachter zit. Daardoor is er een veel grotere kans op fraude dan door vervalsing van het document. Op het punt van de uitvoeringsproblematiek heeft de heer Rosenthal ook een kans gemist. Ik heb daar al een algemene kwalificatie van gegeven. Het is mij volstrekt onduidelijk welke administratieve lasten met dit wetsvoorstel

Donner

worden ingevoerd die niet in veel grotere mate ingevoerd zouden worden door een algemene draagplicht.

De heer **Rosenthal** (VVD): Het ging mij in dit verband uitsluitend om administratieve lasten die gemoeid zouden zijn met dit systeem dat wij ook in andere landen kennen. Als men daar gevraagd wordt om zijn identiteitsbewijs te tonen, maar dat niet kan, moet men vervolgens mee naar het politiebureau om de zaak in orde te maken, enz. Dat is de praktijk van alledag die de minister, vrees ik, ook tegemoet gaat.

Minister **Donner**: Dat heb je met een draagplicht ook. Dan hangt het ervan af hoe algemeen het identiteitsbewijs gedragen wordt. Dat zal dus uit de ervaring moeten blijken, maar dat is wel de consequentie. Waar de politie bevoegdelijk optreedt, moet zij nu echter al, wanneer iemand een identiteit geeft die zij niet vertrouwt, die persoon meenemen naar het bureau. Aan dit wetsvoorstel zijn echter geen andere administratieve lasten verbonden en zij zijn zelfs minder dan bij een algemene draagplicht. Dus ook hier zeg ik: het doel staat ergens anders.

De heer **Rosenthal** (VVD): De minister zegt dat hij de bevolking gaat voorlichten om de mensen ertoe te bewegen, zo'n bewijs mee te nemen omdat het kan zijn dat ernaar gevraagd wordt. Tegelijkertijd ligt er dadelijk echter een wettekst waaruit voortkomt dat men dat bewijs niet bij zich behoeft te hebben. Ik schrijf de minister veel behendigheid toe op allerlei fronten, maar ik kan niet vatten hoe hij zijn behendigheid in de praktijk wil brengen bij de voorlichting aan de bevolking over deze spanning. En dat brengt mij weer terug bij mijn opmerking dat wij een situatie tegemoet zouden kunnen gaan waarin veel mensen op straat lopen zonder dat bewijs bij zich te hebben, hetgeen de politie en toezichthouders in het algemeen op administratieve lasten jaagt.

Minister **Donner**: Ik denk dat u daar een verkeerde inschatting maakt. Zoals gezegd, zal de voorlichting zijn: u moet voortaan een kaart bij u hebben, want daar kan u naar gevraagd worden. Dat heb ik al gezegd in antwoord op een vraag van de heer Wagemakers.

De heer **Rosenthal** (VVD): U zegt nu: u moet het bij u hebben.

Minister **Donner**: Niet in juridische zin, maar in praktische zin. Mensen moeten het in praktische zin bij zich hebben, want er kan naar gevraagd worden. De situatie die u vreest, ontstaat veel sneller wanneer ik zou zeggen dat mensen juridisch verplicht zijn om het bij zich te hebben, maar dat de politie alleen controleert in de situaties die wij nu al kennen. Als uw situatie ontstaat, dan krijgen wij voortaan controles enkel en alleen op de vraag of er gedragen wordt. Dan ontstaat er een andere situatie en dan kan ik de zaak op die wijze aanscherpen. Dat betekent echter ook dat er dan gedurende langere tijd massaal enkel en alleen gecontroleerd zal worden op de identiteit om de identiteit. In het gevoel van de burger zal evenwel pas discrepantie ontstaan, als wij zeggen dat hij juridisch verplicht is om te dragen, maar dat er alleen gecontroleerd wordt als de politie uit andere hoofde kan controleren. Dan ontstaat de grootste discrepantie en dan ontstaat de situatie die u hebt genoemd en die al op het punt van de softdrugs bestaat.

Hiermee meen ik op alle vragen te zijn ingegaan, behalve dan op die over de uitvoeringsproblematiek. Het kan zijn dat daarmee op het laatste gedoeld werd, maar de uitvoeringsproblematiek ontstaat pas echt als er op grote schaal identiteitsbewijzen vervangen zouden moeten worden. Ik meen evenwel dat dit geen probleem is. En zo kom ik aan het einde van mijn verdediging van dit wetsvoorstel. Ik hoop dat ik de verschillende leden die nog twijfelden, heb kunnen overtuigen. Nogmaals, het is niet zo dat men jubelend zegt dat men al tien jaar zit te wachten op zo'n wetsvoorstel. Het zijn ontwikkelingen waar wij mee geconfronteerd zijn, die ons hiertoe nopen. Ik meen dat dit, proportioneel gezien, de meest verantwoorde stap is die wij nu kunnen zetten. Ik heb ook aangegeven waarom deze afweging is gemaakt, namelijk omdat dit alleen het antwoord is op de vraag die wij hebben. Verder zeg ik nogmaals tegen de heer Kox dat ik akkoord kan gaan met een evaluatie over anderhalf tot twee jaar, maar dat hij dan wel moet instemmen met het wetsvoorstel.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de PvdA-fractie stemming over het wetsvoorstel verlangt. De stemming zal volgende week plaatsvinden.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven) (28463).**

(Zie vergadering van 14 juni 2004.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Evenals het wetsvoorstel dat wij zo-even behandelden, is het wetsvoorstel dat nu voorligt, ook een product van deze tijd. Men zou wensen dat het niet nodig was, maar het is wel nodig. Wij kunnen lang of kort praten over de aanleidingen daarvoor ± alle sprekers hebben daar gisteren bij stilgestaan ± maar het is een gegeven dat het terrorisme waar wij nu mee geconfronteerd worden, een andere aard heeft dan het terrorisme waarmee wij in de jaren zeventig en tachtig geconfronteerd werden. Terroristische acties waren toen gericht tegen een bepaald land, speelden zich af binnen een bepaald land en waren, zoals de heer Rosenthal zei, vaak gericht op maximumeffect en minimumaantal slachtoffers. Het terrorisme waar wij nu mee geconfronteerd worden, richt zich in het algemeen tegen het maatschappelijke klimaat en de samenleving, zoals wij die hier hebben ontwikkeld. In de ogen van sommigen is onze samenleving een bedreiging voor het eigen bestaan en dat zou het gebruik van geweld rechtvaardigen. Om die reden zal ook Nederland zich moeten wapenen om daartegen te kunnen optreden.

Door velen is er terecht op gewezen dat je terrorisme niet kunt bestrijden met wetten, maar dat je terrorisme moet bestrijden met overheidsdiensten en personen. Aangezien wij in een rechtstaat leven en die rechtstaat ook willen handhaven, zullen wij de bevoegdheden moeten regelen waarmee dat