

Naar eigen inzicht?

Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole

POLITIE  Wetenschap



Naar eigen inzicht?

Naar eigen inzicht?

Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan
de identiteitscontrole

J. Kuppens
B. Bremmers
K. Ammerlaan
E. van den Brink

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag: Maarten Hartman/Hollandse Hoogte

Ontwerp: Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 544 0

NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2011 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Bureau Beke (Arnhem) en COT (Den Haag)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors

Inhoud

	Voorwoord	7
1	Inleiding	9
1.1	Ontstaansgeschiedenis WUID	11
1.2	De identificatieplicht en discriminatoir handelen	13
1.3	Ontwikkeling in de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht	15
1.4	Onderzoeksvragen	16
1.5	Methoden van onderzoek	17
1.6	Afbakening van het onderzoek en leeswijzer	19
2	Onderzoeken naar identiteitscontrole	21
2.1	Onderzoeken naar identiteitscontroles	21
2.2	Onderzoeken naar discriminatoir handelen bij identiteitscontroles	22
2.3	Protesten, boetecijfers en doorstroom naar de rechtbank	26
2.4	Tussenbeschouwing	27
3	Jurisprudentie	29
3.1	Toetsingskader en uitleg door de rechter	29
3.2	Negen rechterlijke uitspraken	29
3.2.1	De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde	30
3.2.2	De openbare-ordehandhaving	32
3.3	De beoordelingsruimte van de politieambtenaar	34
3.3.1	De rekkelijkheid van de beoordelingsruimte	36
3.4	Tussenbeschouwing	38

4	Casusmateriaal: registraties en observaties	41
4.1	Indeling op basis van politietaak en eigen beoordelingsruimte	41
4.2	Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde	42
4.3	Openbare-ordehandhaving	43
4.4	Hulpverlening	47
4.5	De Aanwijzingscategorieën in perspectief	48
4.6	De 'buitencategorie'	49
4.7	Tussenbeschouwing	52
5	Samenvattende slotbeschouwing	55
5.1	Het onderzoek	55
5.2	Bevindingen per onderzoekshandeling	56
5.3	Duiding van de onderzoeksresultaten en suggesties voor de politiepraktijk	59
	Literatuur	63
	Bijlage: Twee klachten ombudsman	65

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van het onderzoek naar identiteitscontrole dat is uitgevoerd in opdracht van Politie & Wetenschap. Het is een onderzoek dat zich richt op de uitvoeringspraktijk van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht.

De invoering van deze wet in 2005 ontlokte politiek en maatschappelijk debat en leidde vooral bij juristen tot angst voor discriminatie. Hoewel opsporingsambtenaren en toezichhouders alleen een identiteitsbewijs mogen vorderen in het kader van een ‘redelijke taakuitoefening’, is niet uit te sluiten dat een zekere mate van selectie optreedt.

Het onderzoek richt zich op de uitwerking van deze ‘redelijke taakuitoefening’ in de politiepraktijk. Deze praktijk vinden we terug in observaties, mutaties en jurisprudentie. Daarbij gaat de aandacht met name uit naar het kantelpunt tussen wat nog redelijk is en wat niet (en dus discriminatoir).

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn we als onderzoeksteam enkele mensen dank verschuldigd. Allereerst zijn dat de analisten bij de drie politieregio’s die casusmateriaal aangeleverd hebben. Dit zijn Jos Hendriksen van korps Gelderland-Midden, Paul Harland van korps Haaglanden en Wiet Schiethart van korps Rotterdam-Rijnmond. Daarnaast hebben we kunnen meelopen met enkele politiefunctionarissen voor een actueel beeld van de werkwijze bij identiteitscontroles, waarvoor dank.

Een woord van dank gaat eveneens uit naar de leden van de begeleidingscommissie die ons in de diverse fasen van het onderzoek ondersteunden. De commissie was als volgt samengesteld:

- Kees Loef, Politie & Wetenschap
- Annemieke Venderbosch, Politie & Wetenschap
- Sjoerd Top, Politie Rotterdam-Rijnmond
- Bart Engberts, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Yvonne Jansen, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Lodewijk Rogier, Erasmus Universiteit Rotterdam

Het projectteam

Inleiding

Op 1 juni 1994 trad de Wet op de identificatieplicht (WID) in werking. Met deze wet werden burgers verplicht om in bepaalde situaties een identiteitsbewijs te verstrekken (de zogenaamde identificatieplicht). Daarnaast kregen bepaalde personen en instanties de verplichting om de identiteit van derden vast te stellen aan de hand van een identiteitsbewijs (de zogenaamde verificatieplicht).¹

Met de WID van 1994 zag de wetgever destijds af van een algemene identificatieplicht: het onvoorwaardelijk vragen naar een identificatiebewijs door een politiefunctionaris of toezichthouder. Deze plicht geldt wel in België. In Nederland was vanaf 1994 sprake van een beperkte identiteitsplicht, waarbij alleen op basis van in de wet omschreven situaties om identificatie gevraagd mocht worden. Het ging dan om voetbalvandalisme, zwartrijden in het openbaar vervoer, fraude en illegaal verblijf in Nederland. Daarnaast verplichtte de WID burgers via de verificatieplicht om zich in bepaalde situaties te identificeren, zoals werknemers die een nieuw dienstverband aangaan, burgers die een uitkeringsaanvraag indienen en mensen die gebruikmaken van financiële dienstverlening. Deze verificatieplicht is eveneens via andere wetten, bijvoorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid, aangevuld.

Op 1 januari 2005 trad de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) in werking. Sindsdien mag een politieagent om een identificatiebewijs vragen, wanneer dat ‘redelijkerwijs noodzakelijk’ is voor de uitoefening van zijn politietak.

De WUID vormt een wijziging en aanvulling op de bestaande identificatieplichten in de WID. Ten eerste is het aantal documenten waarmee men zich kan identificeren uitgebreid in de WUID. Dit identiteitsbewijs kan op grond van het sinds 2005 gewijzigde artikel 1 WUID zijn: een geldig Nederlands reisdocument, een document waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 kan beschikken, een geldig rijbewijs of, voor personen afkomstig uit

1 Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2009A024), 14 december 2009.

de landen van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte (EER),² een geldig nationaal, diplomatiek of dienstpaspoot.

Daarnaast stelt artikel 2 van de WUID dat iedereen die de leeftijd van 14 jaar³ heeft bereikt verplicht is om op vordering van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8a van de Politiewet 1993 of een toezichthouder een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden (de zogenaamde toonplicht). Het doel van de toonplicht is ‘het verschaffen van een instrument om de handhaving en het toezicht door de overheid over de gehele linie te ondersteunen en te versterken’ (College van procureurs-generaal, 2009).

De toonplicht impliceert geen draagplicht: het is voor burgers niet verplicht om een identiteitsbewijs bij zich te dragen, maar men moet er wel een kunnen tonen. Deze verplichting geldt ook indien de vordering wordt gedaan door een toezichthouder. Wie niet aan de toonplicht voldoet, begaat een overtreding en is strafbaar volgens artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht:

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

Handhaving van artikel 447e Sr. mag volgens het kabinet nooit een doel op zich zijn; het moet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de taak van de opsporingsambtenaar.⁴

Wanneer er niet voldaan wordt aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden, kan de strafrechtelijke sanctie volgen. Dit is een geldboete (OM-transactie) van €60 voor volwassenen en van €30 voor jeugdigen van 14 tot 16 jaar. Het gaat hierbij echter om de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid door de opsporingsambtenaar, hij hoeft niet over te gaan tot sanctionering.

Het lijkt alsof de bevoegdheden van ambtenaren met de introductie van de

2 De EER is een akkoord tussen de landen van de Europese Unie (EU) en de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), met uitzondering van Zwitserland. Het akkoord bevordert vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal tussen de deelnemende landen. Ook wordt er samengewerkt op economisch gebied.

3 In de Memorie van Toelichting is de leeftijd vanaf 14 jaar toegelicht: ‘De belangrijkste reden voor deze leeftijdsgrens ligt in de overwegingen dat de grootste groep van jeugdigen die in aanraking komt met de politie zich bevindt in de leeftijdscategorie van 15-17 jaar en dat ook in het buitenland de leeftijdsgrens rond deze leeftijd ligt.’ Zie voor een helder overzicht ook *Kamerstukken II, 2004-2005, 29218, nr. 22*.

4 Zie *Kamerstukken II, 2003-2004, 29218, nr. 3*.

WUID zijn uitgebreid en dat daarmee de beperkte identificatieplicht verschuift naar een algemene identificatieplicht. Dit is echter niet het geval, omdat de ambtenaar weliswaar over kan gaan tot vordering tot inzage in een identiteitsbewijs, maar alleen voor zover dit noodzakelijk is voor een redelijke taakuitoefening. Hierbij kan gedacht worden aan dreigende wanordelijkheden, die maken dat het vaststellen van de identiteit van de personen die daarbij aanwezig zijn noodzakelijk is. Toezichthouders (bijvoorbeeld buitengewoon opsporingsambtenaren) wordt de voorwaarde meegegeven dat zij inzage mogen vorderen in een identiteitsbewijs, voor zover dit nodig is voor de uitoefening van zijn specifieke taak; naleving van de wet waarop toezicht wordt gehouden.

1.1 Ontstaansgeschiedenis WUID

De WUID is ontstaan omdat de regering oordeelde dat de bestaande identificatieplicht in de WID niet meer toereikend was. Deze wet is ingevoerd met als doel de opsporingsambtenaar te ondersteunen bij de taakuitoefening in het kader van criminaliteitsbestrijding, handhaving van de openbare orde en toezicht daarop (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005).⁵ Het bestaansrecht voor een identificatieplicht werd in de periode 2000-2002 nog gebaseerd op terreurbestrijding. De bevoegdheid moest toentertijd een bijdrage leveren aan de handhaving, het toezicht in de openbare ruimte en de hulpverlening. Door de uitbreiding van de identificatieplicht ten behoeve van de handhaving van de openbare orde als onderdeel van de politietaak, krijgt de politie er een zelfstandige bevoegdheid bij om naar een identiteitsbewijs te vragen.

De WUID behelst niet alleen een wijziging en een aanvulling van de WID, maar ook van het Wetboek van Strafrecht, de Awb, en de Politiewet. In het hierna volgende overzicht is het geheel van alle aan de WUID aangepaste wetsartikelen weergegeven.

Artikel 2 Wet op de identificatieplicht (WID):

‘Een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, is verplicht op de eerste vordering van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8a van de Politiewet 1993, een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 ter inzage aan te

5 Zie het citaat uit Art. 447e Sr op p. 10; zie ook: Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 2004-2005, 29218, nr. 3.

bieden. Deze verplichting geldt ook indien de vordering wordt gedaan door een toezichthouder.’

Artikel 8a Politiewet (Pw):

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

Art 5:16a Algemene wet bestuursrecht (Awb):

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

Artikel 50 Vreemdelingenwet 2000:

‘Lid 1. De ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, zijn bevoegd, hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Degeene die stelt Nederlander te zijn, maar dat niet kan aantonen, kan worden onderworpen aan de dwangmiddelen als bedoeld in het tweede en vijfde lid. Bij algemene maatregel van bestuur worden de documenten aangewezen waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.’

1.2 De identificatieplicht en discriminatoir handelen

Artikel 1 van de Grondwet luidt:

‘Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.’

Net als preventief fouilleren, vindt ook de identiteitscontrole plaats zonder een concrete verdenking. Bij de invoering van deze wet spraken tegenstanders over de angst voor discriminatoire toepassing van de bevoegdheid bij de taakuitoefening (Blom, 2006). Daarom is in de wet ook opgenomen dat opsporingsambtenaren en toezichthouders alleen een identiteitsbewijs mogen vorderen in het kader van een ‘redelijke taakuitoefening’, aldus de minister van Justitie in 2005 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005). Dit is tevens een essentieel verschil tussen de identiteitscontrole en preventief fouilleren; aan een identiteitscontrole kan niet zomaar iedere willekeurige burger onderworpen worden, dus een zekere mate van selectie is aanwezig.

Tijdens het politieke en maatschappelijke debat rond de uitbreiding van de identificatieplicht werd vanuit diverse disciplines gewezen op het gevaar dat de bevoegdheid discriminatoir zou worden ingezet. Zo adviseerde het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) de toenmalige minister van Justitie het wetsvoorstel niet in te dienen omdat ‘dit wetsvoorstel een bevoegdheid in het leven roept die ofwel oncontroleerbaar zal blijken te zijn, ofwel zal leiden tot een aanzienlijke uitbreiding van de registratie van het gedrag van onverdachte burgers’ (Hustinx, 2003). De vrees bestond dat het criterium ‘redelijke taakuitoefening’ onvoldoende was afgebakend; door deze vrijheid in persoonlijke afweging zou discriminatie niet kunnen worden uitgesloten. Toentertijd vreesde het CBP echter nog dat de beperkte identificatieplicht vanuit de WID plaats zou moeten maken voor een algemene identificatieplicht.

Daarnaast geven Duker e.a. (2004), als vertegenwoordigers van het Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), vooral bezwaren tegen het verlagen van de leeftijdsgrens naar 14 jaar. Zij geven er de voorkeur aan dat:

‘de incidentele gevallen waarin de bevoegdheid thans kan worden toegepast intensiever worden benut en eventueel worden uitgebreid met een beperkt aantal gevallen op dit terrein waarin, meer dan thans het geval is, daadwerkelijk wordt aangetoond dat er een handhavingstekort bestaat’.

Verder is in het *Nederlands Juristenblad* door een 35-tal wetenschappers een brief gepubliceerd waarin wordt betoogd dat de bevoegdheid tot uitgebreide identificatieplicht gevaar loopt discriminatoir te worden ingezet. Men refereert daarbij aan ervaringen uit het buitenland, waaruit het volgende kan worden geleerd: 'omdat niet iedereen gecontroleerd kan worden op papieren, zijn het altijd de mensen met een donker uiterlijk die gecontroleerd worden' (Sutorius (red.), 2002).

Everwijn e.a. (2009) geven in hun evaluatie van de WUID aan dat critici onderscheid tussen drie vormen van discriminatie maken:⁶

- bij het selecteren van personen van wie een identiteitsbewijs wordt gevorderd;
- bij het wel of niet toepassen van strafrechtelijke dwangmiddelen ter identificatie wanneer geen identiteitsbewijs getoond kan worden;
- bij het wel of niet opmaken van een proces-verbaal op grond van 447e Sr., wanneer geen inzage wordt gegeven in het identiteitsbewijs.

Zowel landelijk als in internationaal perspectief is over het discriminatoire aspect van identiteitscontroles veel te doen. In een internationaal rechtsvergelijkend perspectief geven Meerschaut en De Hert (2007) aan dat bijvoorbeeld identiteitscontroles bovengemiddeld ingezet worden bij burgers van allochtone herkomst; zelfs het woord 'vooringenomenheid' wordt in dit kader gebruikt.

Sinds de invoering van de WUID heeft het College van procureurs-generaal twee aanwijzingen met betrekking tot de uitvoering van de identificatieplicht uitgegeven. De tweede aanwijzing is sinds januari 2010 van kracht en is mede tot stand gekomen naar aanleiding van jurisprudentie en het rapport van Everwijn e.a. (2009). In de beleidsreactie⁷ op dit rapport wordt door de minister van Justitie gesteld dat een deel van de politieambtenaren behoefte heeft aan een aanvullende toelichting op de vorderingsbevoegdheid. Blijkbaar was het niet voor alle politieambtenaren precies duidelijk hoe de vorderingsbevoegdheid werkte. Op basis hiervan acht de minister het belangrijk om de beleidsregels in de nieuwe aanwijzing scherper te formuleren, om de uniformiteit in de toepassing te waarborgen. Hieronder zullen wij kort ingaan op de verschillen tussen beide aanwijzingen.

6 Discriminerend politieoptreden is strafbaar gesteld in de artikelen 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht.

7 Ministerie van Justitie (2009). Beleidsreactie evaluatierapport WUID.

1.3 Ontwikkeling in de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht

Met de invoering van de WUID is door het College van procureurs-generaal een Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht opgesteld. Deze uit 2004 stammende Aanwijzing is in 2009 aangepast, mede vanwege het rapport van Everwijn e.a. (2009). In de oude Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht uit 2004⁸ is nader aangegeven welke situaties zich ertoe lenen om een identiteitsbewijs te tonen:

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

In de nieuwe Aanwijzing⁹ is hier een aantal situaties bij gekomen om de reikwijdte van de identificatieplicht te verduidelijken. Hierin wordt namelijk gesteld dat de identificatieplicht zich niet louter beperkt tot verdachten, maar dat deze zich ook uitstrekt tot getuigen, aangevers, melders, betrokkenen, veroordeelden, vreemdelingen, slachtoffers, enzovoort.¹⁰ Deze hulpverleningstaak uit zich in de volgende situaties:

- iemand wil aangifte doen van een strafbaar feit;
- bij het opnemen van een getuigenverklaring in een strafzaak.

Daarnaast zijn er drie andere situaties bij gekomen die in de politiepraktijk regelmatig voorkomen. Dit blijkt ook uit de politieregistraties die wij hebben bekeken (zie hoofdstuk 4).

- verkeersovertredingen;
- bij een kraakactie;

8 College van procureurs-generaal. Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2004A016). *Staatscourant*, nr. 247.

9 College van procureurs-generaal. Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2009A024). *Staatscourant* 2009, nr. 19481

10 College van procureurs-generaal. Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2009A024). *Staatscourant* 2009, nr. 19481, 3.

- een vergunninghouder wordt gecontroleerd en deze komt de vergunningsvoorwaarden niet na.

In beide Aanwijzingen wordt benadrukt dat deze lijst niet uitputtend is bedoeld, maar dat het gaat om situatieschetsen. De Aanwijzing is dus niet dwingend, maar gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de politiefunctionaris, op basis van artikel 8a van de Politiewet. Daarnaast worden in beide Aanwijzingen situaties genoemd waarin de vordering niet zonder meer op zijn plaats is. In de oude Aanwijzing betreft dit twee situaties:

- wanneer van iemand de identiteit al bekend is;
- indien er sprake is van preventief fouilleren met betrekking tot personen bij wie geen wapens of drugs worden gevonden.¹¹

In de laatste Aanwijzing is hier een situatie aan toegevoegd, namelijk grotere groepen personen zonder verdere aanleiding in het algemeen controleren op het identiteitsbewijs. Deze grotere groepen worden in de Aanwijzing verder niet nader gedefinieerd.

Een andere belangrijke wijziging in de laatste Aanwijzing is het schrappen van het heenzenden zonder boete van personen bij de gevallen waarbij iemand is meegenomen naar het bureau en het identiteitsdocument op het bureau laat langsbrengen. Dit naar aanleiding van het onderzoek van Everwijn e.a. (2009). Volgens dit onderzoek leidde deze regel tot veel onbegrip omdat op deze manier meewerkende verdachten op straat bij wie de identiteit wel vastgesteld zou kunnen worden een boete krijgen, terwijl 'lastpakken' die aangehouden moeten worden, uiteindelijk worden heengezonden.

1.4 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag in dit onderzoek is of de hiervoor beschreven wijze van selectie toelaatbaar is. In essentie gaat het dan om de omstandigheden rond de selectie en welke afwegingen gemaakt worden. Een interessant voorbeeld van een nieuwe afweging is in dit kader het gebruikmaken van (*ethnic*) *profiling* door de politie: het controleren van mensen op basis van vooraf bepaalde kenmerken.

11 Expliciet wordt opgemerkt dat het toepassen van preventief fouilleren *niet* impliceert dat gevraagd wordt naar een identiteitsbewijs.

Het bredere doel van dit onderzoek is om te analyseren of en hoe de normering van de WUID doorwerkt in de uitvoeringspraktijk en hoe deze uitvoeringspraktijk vervolgens te duiden valt. Die duiding kan plaatsvinden aan de hand van twee uitersten: een zeer restrictieve toepassing van de WUID door politieambtenaren (enkel bij het plegen van een strafbaar feit), of juist een willekeurige, selectieve toepassing van de WUID. Binnen dit spectrum zijn uiteraard tussenvarianten mogelijk. De output van dit onderzoek moet leiden tot praktische handvatten die de agent op straat kunnen helpen bij het efficiënter en beter inzetten van de bevoegdheid tot het controleren op identiteit.

Om te bepalen welke afwegingen door de politie worden gemaakt bij de inzet van identiteitscontroles staan de volgende onderzoeksvragen centraal.

- Hoe gaat de politie in de praktijk om met identiteitscontroles?
- Hoe luiden de uitkomsten van belangrijke rechterlijke toetsingen ten aanzien van identiteitscontroles?

Deze vraagstellingen kunnen nader worden uitgewerkt in een aantal deelvragen. Elke vraag kan telkens voor alle drie de onderscheiden handhavingsvormen worden gesteld.

- Bestaan er verschillen tussen politieregio's in het toepassen van identiteitscontroles?
- Wat zijn de opbrengsten van het inzetten van het middel?
- Welke succesfactoren en aandachtspunten levert de uitvoering op?
- Wat is het juridische oordeel over de toepassing van identiteitscontroles?

1.5 Methoden van onderzoek

Het onderzoek bestaat uit meerdere fasen met daarin een set aan onderzoekshandelingen. Onderstaande tabel geeft de individuele onderzoekshandelingen per onderzoeksfase weer. Vervolgens worden de onderzoekshandelingen toegelicht.

Onderzoekshandelingen

BVH-analyse bij drie politieregio's (Gelderland-Midden, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond)

Literatuurstudie

Analyse relevante jurisprudentie

Casusverzameling

Observaties in drie politieregio's (Gelderland-Midden, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond)

BVH-analyse bij drie politieregio's

Om een beeld te krijgen van die situaties waarbij identiteitscontrole is ingezet, is in drie politieregio's een *query* binnen de Basisvoorziening Handhaving (BVH) gedraaid. Het doel hiervan is uit te zoeken wanneer, waar en op wie identiteitscontrole is toegepast. Voor deze analyse is contact gelegd met drie regiopolitiekorpsen (Gelderland-Midden, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond). Na toestemming van het College van procureurs-generaal is overleg over het filteren op registraties over identiteitscontroles gevoerd met analisten van de drie korpsen. Daarbij is zo veel mogelijk geprobeerd qua zoektermen een uniforme *query* te draaien binnen alle drie de regio's.

In totaal zijn ongeveer duizend mutaties geanalyseerd. Het betreft voornamelijk basale registraties, waarin in ieder geval naar de volgende aspecten is gekeken:

- de reden om de identiteitscontrole toe te passen;
- de manier waarop de identiteitscontrole is toegepast;
- de personen die zijn gecontroleerd.

Literatuurstudie

Er is een inventarisatie van publicaties uitgevoerd om inzichtelijk te maken wat de onderzoeksmatige stand van zaken rond identiteitscontroles is.

Analyse relevante jurisprudentie

Voor het onderzoek is gezocht naar jurisprudentie. Het uitgangspunt is hierbij geweest dat de overwegingen van de rechter inzicht zullen geven in de toelaatbaarheid van identiteitscontroles en de eisen die daaraan worden gesteld. Deze overwegingen gelden eveneens als basismateriaal voor de analyse van de politiemutaties.

Casusverzameling

Aan collega-onderzoekers is gevraagd om in de periode dat het onderzoek liep casusmateriaal te verzamelen. Dit materiaal moest uit de eerste hand, van de onderzoekers zelf zijn en geeft de alledaagse gang van zaken rond identiteitscontroles weer. Het beeld dat hierdoor geschetst wordt, is ter illustratie naast de politiemutaties gelegd. Op die wijze wordt een completer beeld gegeven van de mogelijke vormen van en situaties voor identiteitscontroles.

Observaties in drie politieregio's

In Gelderland-Midden, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond is meegelopen tijdens politie-surveillances. Dit om een beeld te krijgen van de alledaagse politiepraktijk als het gaat om identiteitscontroles. Daarnaast is geobserveerd tijdens de wedstrijd Feyenoord-Twente op 16 oktober 2010 in Rotterdam en tijdens een pro- en anti-Wildersdemonstratie in Amsterdam op 30 oktober 2010.

1.6 Afbakening van het onderzoek en leeswijzer

Het onderzoek beperkt zich tot identiteitscontroles in de politiepraktijk. Dit betekent dat we identiteitscontroles van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) niet meenemen in de rapportage. Daarnaast laten we een ander fenomeen, dat van de identiteitscontrole in niet-openbare gebouwen, achterwege. Voorbeelden van dit laatste zijn bijvoorbeeld de portier aan de deur van een uitgaansgelegenheid of de steward bij en in het voetbalstadion.

Een andere vorm van identiteitscontrole die in de rapportage niet aan bod komt, is de controle op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Hoewel de politie hiermee wettelijk belast is, zijn deze identiteitscontroles niet strafrechtelijk dan wel openbare-ordegerelateerd en daardoor voor dit onderzoek minder relevant. In dergelijke gevallen krijgt de politie veelal namen ter controle door en daarom is er weinig te zeggen over de afweging die een politiefunctionaris maakt bij het al dan niet controleren op identiteit.

Verder is het belangrijk om te onderkennen dat het onderzoek voornamelijk focust op de afwegingen die worden gemaakt om te controleren op identiteit. De politiemutaties zijn namelijk te basaal om twee vormen van discriminatie die Everwijn e.a. (2009) onderscheiden, in het onderzoek mee te nemen. Dit zijn het al dan niet toepassen van strafrechtelijke dwangmiddelen na het niet (kunnen) tonen van een identiteitsbewijs en het al dan niet opmaken van een proces-verbaal op grond van 447e Sr.

In hoofdstuk 2 bespreken we de onderzoeken en de literatuur met identiteitscontroles als thema. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de jurisprudentie die rond het fenomeen verzameld is. In hoofdstuk 4 volgt een beschrijving van de politiemutaties en het verzamelde casusmateriaal. Daarin wordt ook dieper ingegaan op zaken die de beoordelingsruimte van de politiefunctionaris treffend weergeven. Het boek sluit in hoofdstuk 5 af met een slotbeschouwing en suggesties voor de uitvoeringspraktijk van identiteitscontroles.

Onderzoeken naar identiteitscontrole

In dit hoofdstuk belichten we de onderzoeken en publicaties die in brede zin de identiteitscontrole betreffen. Dit zijn voornamelijk wetenschappelijke onderzoeken, maar ook publicaties die niet aan die kwalificatie voldoen. Dit neemt echter niet weg dat de laatste soort publicaties een beeld schetst van wat bepaalde instanties en burgers bezighoudt als het gaat om identiteitscontrole.

2.1 Onderzoeken naar identiteitscontroles

In een evaluatie van de WUID (Everwijn e.a., 2009) wordt gesteld dat er niet te beperkt omgegaan moet worden met het vorderen van een identiteitsbewijs. Wanneer er een duidelijk verband bestaat tussen overlast en/of strafbare feiten enerzijds en het toepassen van de vorderingsbevoegdheid anderzijds, ook al vindt deze controle niet in dezelfde tijdsperiode en op dezelfde locatie plaats, dan wordt veelal voldaan aan het criterium, aldus de onderzoekers.

Uit deze evaluatie komt ook naar voren dat uit gerechtelijke uitspraken blijkt dat er regelmatig sprake is van een samenloop met de Vreemdelingenwet. Daarover stellen de onderzoekers het volgende:

‘Hieruit valt vaak niet of nauwelijks af te leiden of er in deze gevallen mogelijk sprake was van discriminatie. In gevallen waarin dit wel mogelijk was, komen zowel situaties voor waarin de rechter heeft geoordeeld dat er geen sprake was van discriminatie als situaties waarin volgens de rechter wel sprake was van discriminatie. Bovendien moet worden vastgesteld dat er in deze situaties geen nieuwe bevoegdheden zijn toegevoegd aan de al bestaande bevoegdheden. Een verband tussen invoering van de WUID en onduidelijkheid met betrekking tot het vermoeden van illegaal verblijf is daarom ook niet terecht. De conclusie ten aanzien van dit onderwerp is dat in dit onderzoek geen indicaties zijn gevonden dat er sprake is van discriminatie bij toepassing van de WUID. Het onderwerp komt bijna niet terug in de klachten. Respondenten geven in de interviews wel aan dat ze ervan worden beticht,

maar leggen geen koppeling met de WUID. Hierbij moet worden aangetekend dat in het onderzoek voornamelijk gebruik is gemaakt van onderzoeksmateriaal afkomstig van opsporingsambtenaren.’

In onderstaand schema worden de drie in hoofdstuk 1 benoemde soorten identiteitsplicht gespecificeerd naar bevoegdheid, wettelijke basis en een voorbeeld.

Soort	Bevoegdheid	Wetsbasis	Waar?
Algemene identiteitsplicht	Een politieagent (of een andere toezichthouder) mag iedereen onvoorwaardelijk om een identificatiebewijs vragen.		In België
Uitgebreide identiteitsplicht	Een politieagent mag alleen om een identificatiebewijs vragen, wanneer dat ‘redelijkerwijs noodzakelijk’ is voor de uitoefening van zijn politietaak. Dat is de situatie nu in Nederland.	Art. 2 WUID Art. 8a Pw Art. 5:16 Awb Art. 447e Sr.	In Nederland na 2005
Beperkte identiteitsplicht	Een politieagent mag alleen op in de wet omschreven situaties of locaties (bijvoorbeeld bij een voetbalwedstrijd, een grenscontrole of in de trein) om een identiteitsbewijs vragen.	WID	In Nederland tot 2005

De onderzoekers Van Klink en Zeegers (2008) staan op het standpunt dat de WUID de politie in de praktijk de gelegenheid geeft om ‘personen te registreren die (nog) niet als verdachte aangemerkt kunnen worden’. Daarnaast is het een ‘instrument om “dwarsliggers” in het gareel te brengen’. Aldus wordt de identificatieplicht een ‘middel tot disciplineren en normalisering van de burgers’. Zij pleiten ervoor dat identiteitscontroles transparanter worden, omdat anders de volgens hen onvermijdelijke stereotypen over bepaalde ‘risicoburgers’ door politiefunctionarissen gebruikt worden.

Omdat de bestaande wetgeving volgens Van Klink en Zeegers weinig tot geen houvast biedt voor de politiefunctionaris en de burger, pleiten zij ervoor om verder na te denken over de vraag in welke situaties en ten aanzien van welke personen de identificatieplicht mag worden toegepast.

2.2 Onderzoeken naar discriminatoir handelen bij identiteitscontroles

In 2007 publiceerde Buro Jansen & Janssen een themakrant over de WUID (Buro Jansen & Janssen, 2007). Hierin werden vijfhonderd ervaringen over de uitvoeringspraktijk van de WUID gedocumenteerd. Naast deze ervaringenver-

zameling heeft het bureau ongeveer honderd interviews afgenomen bij dak- en thuislozen en drugsgebruikers.

In de rapportage van Jansen & Janssen wordt gemeld dat vooral dak- en thuislozen en drugsgebruikers werden beboet voor de WUID en daarbij kregen zij ook vaak twee boetes: één voor doelloos rondhangen of een ander voorwendsel en één voor het niet kunnen tonen van een legitimatiebewijs.¹² Veel van de mensen die met de WUID in aanraking zijn gekomen, geven aan dat het hun onduidelijk was waarom een ID werd gevorderd, een echte reden werd niet gegeven volgens hen.

In de WODC-studie naar de evaluatie van de WUID (Everwijn e.a., 2009) wordt het volgende opgemerkt over de studie van Buro Jansen & Janssen:

‘Bij het weergeven van de resultaten moet worden aangetekend, dat bij de interviews geen “hoor en wederhoor” is toegepast en dat de berichtgeving enigszins “tendentieus” te noemen is. De onderzoekers achten het toch van belang melding te maken van dit onderzoek, omdat een aantal relevante aspecten vanuit het perspectief van de burger wordt belicht.’

In diezelfde rapportage wordt aangegeven dat het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie stelt dat het feit dat er geen of nauwelijks klachten zijn binnengekomen niet betekent dat er in het geheel geen sprake van discriminatie is, noch dat de bevoegdheid selectief wordt toegepast. Dit zou eerder liggen aan de lage meldingsbereidheid en aan het feit dat mensen discriminatie ‘op de koop toe nemen’.

Daarentegen wordt in een bulletin van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) gesteld dat de beperking tot ‘redelijke taakuitoefening’ te ruim is geformuleerd (Duker e.a., 2004). Hierdoor kan iedereen aan de bevoegdheid worden onderworpen, maar waar in de publicatie vooral zorgen over bestaan, is het volgende: ‘In veel gevallen zal te snel naar deze bevoegdheid worden gegrepen, denk aan groepen rondhangende, veelal allochtone, jongeren. Per regio kunnen grote verschillen in toepassing ontstaan.’

Het NJCM pleit daarom voor een algemene registratieplicht, ook voor gevallen waarin geen proces-verbaal wordt opgemaakt, zodat inzicht kan worden verkregen in de context en situatie waarin tot vordering is overgegaan. De

12 Bij Buro Jansen & Janssen wordt dit een ‘verdubbelaar’ genoemd.

klachtenregeling bij de politie en het bezwaar bij de ombudsman vindt het NJCM niet afdoende, ook omdat de gevallen slechts beperkt bij de rechter-commissaris zullen worden getoetst.

Zevende tussenrapportage Anne Frank Stichting

De Anne Frank Stichting bracht in 2006 de zevende rapportage *Monitor racisme en extremisme* uit (Van Donselaar en Rodrigues, 2006). Hierin werd ook een samenvatting gegeven van de onderzoeken tot nu toe. Interessant is dat in de monitor expliciet werd ingegaan op de doelgroep die doelwit zou kunnen worden van discriminatie, namelijk islamitische allochtonen (op grond van bestudering van de publicatie van onder anderen Van Klink en Zeegers (2006).

In de rapportage van de Anne Frank Stichting werd ook verslag gedaan van een onderzoek naar *ethnic profiling* in Nederland, specifiek het gebruik van etnische en religieuze profielen bij de voorkoming en opsporing van strafbare feiten die een bedreiging vormen voor de openbare orde en veiligheid. Door Nazarski (2010) is *ethnic profiling* omschreven als 'het staande houden of controleren van iemand door de politie of andere rechtshandhavers niet om wat diegene doet, maar om wie hij of zij is, hoe hij eruitziet of waar hij vandaan komt'. *Ethnic profiling* wordt door de Anne Frank Stichting niet per se als strijdig met de mensenrechten beschouwd, maar dient wel omkleed te worden met een aantal waarborgen. Inperking van fundamentele rechten mag alleen indien is voldaan aan de eisen van legitimiteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit. Ook dient een effectiviteitstoets, door middel van evaluatie, gehanteerd te worden; het instellen van grenzen aan tijd en territorialiteit zijn ook instrumenten om beperking van fundamentele rechten met voldoende waarborgen te omkleeden. Contextualiteit dient ervoor te zorgen dat profilering niet enkel op basis van etniciteit en religieuze overtuiging plaatsvindt. Daarnaast is het van belang om specificiteit, kenbaarheid en controleerbaarheid door middel van een rechterlijke toetsing in te voeren.

Blom (2006) benadrukt dat het opmaken van profielen voor plegers van reeds gepleegde misdaden iets geheel anders is dan het opmaken van profielen om te bepalen welke mensen in de toekomst verantwoordelijk zijn voor criminele activiteiten. In het tweede geval bestaat 'het risico dat de profiler gaat handelen op basis van vooroordelen. Ras, etniciteit, huidskleur of religie worden dan gebruikt als een factor in de opsporing van criminele activiteiten'. Het is ook de vraag hoe een aspect als religie bij mensen herkenbaar is en wat de aantoonbare relatie tussen religie en criminaliteit vervolgens is.

Buitenlandse onderzoeken, zoals dat van het Open Society Institute (2009), benadrukken de aanwezigheid van ethnic profiling in politiekorpsen van diverse landen, in dit geval Bulgarije, Hongarije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Identiteitscontrole is daar een onderdeel van. De vervolgstap die vanuit het rapport wordt gesuggereerd, is niet om ethnic profiling te ontkennen maar te herkennen, om er zo verandering in de politiepraktijk mee teweeg te brengen. Naast symbolische aanbevelingen zoals het openlijk veroordelen van het fenomeen, komt het rapport ook met enkele suggesties voor de politiepraktijk. Een centraal punt dat doorwerkt in communicatie en analyse is het etnisch-neutraal rapporteren in criminaliteitsstatistieken. Bij voorkeur moeten immigratiestatistieken losgekoppeld worden van andere cijfers, om zo geen scheefgroei in aantallen mutaties te krijgen. Bepaalde etniciteiten komen namelijk niet of amper voor in immigratiemutaties van de politie.

Interessant in dit kader is de gedachte van Blom (2006) dat de WUID een dubbelzinnigheid bevat. De oude Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht uit 2004 sprak van het voorkómen van een coulante behandeling bij de identificatieplicht, omdat anders de waarde van de identificatieplicht voor de rechtshandhaving wordt ondergraven. Toch heeft een politieambtenaar de discretionaire bevoegdheid om een burger niet te sanctioneren als deze geen identiteitsbewijs kan tonen. En juist bij dat laatste is het niet uitgesloten dat de identificatieplicht kan leiden tot een verschillende benadering van bijvoorbeeld etnische groepen.

Everwijn e.a. (2009) hebben in hun evaluatie van de WUID aan leidinggevend en uitvoerend politiepersoneel gevraagd of discriminatie bij het toepassen van de vorderingsbevoegdheid aan de orde is. De geïnterviewden geven dan aan dat ze door burgers regelmatig worden beticht van discriminatie, maar dat de vordering tot inzage van het identiteitsbewijs hiervan niet de oorzaak is. Bij burgers zou in dergelijke gevallen veeleer de gedachte leven dat ze sowieso al gediscrimineerd worden als ze door de politie worden aangesproken.

WUID, willekeur en selectie: het beeld tot nu toe

Door Everwijn e.a. (2009) wordt in de evaluatie van de WUID gesteld dat het onderzoek geen indicaties heeft opgeleverd op basis waarvan sprake zou zijn van onterechte, discriminerende toepassing. De onderzoekers stellen het volgende:

‘De conclusie ten aanzien van dit onderwerp is dat in dit onderzoek geen indicaties zijn gevonden dat er sprake is van discriminatie bij toepassing van

de WUID. Het onderwerp komt bijna niet terug in de klachten. Respondenten geven in de interviews wel aan dat ze ervan worden beticht, maar leggen geen koppeling met de WUID. Hierbij moet worden aangetekend dat in het onderzoek voornamelijk gebruik is gemaakt van onderzoeksmateriaal afkomstig van opsporingsambtenaren.’

2.3 Protesten, boetecijfers en doorstroom naar de rechtbank

Het voorgaande wil niet zeggen dat er geen klachten zijn. Hertogh (2006) schrijft dat de meeste protesten tegen de WUID in relatie met willekeur en discriminatie bestaan op het internet. Hierin ziet hij drie typen sites: binnen het recht (juridische professionals), met het recht (recht als instrument gebruiken om te protesteren) en tegen het recht (oproepen om de identiteitsplicht te ontduiken).

Hij stelt in deze bijdrage onder andere het volgende over de inzichten die we kunnen opmaken uit dit internetprotest: ‘Het internetprotest tegen de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is omvangrijk en pluriform. Het blijft niet beperkt tot de *usual suspects*, maar omvat mensen met onderling zeer uiteenlopende ideeën over het recht.’ Volgens Hertogh gaat het niet alleen om het aantal sites, het aantal bekeuringen, enzovoort, maar ook om het maatschappelijk vertrouwen in recht en rechtsstaat: de gevoelstemperatuur van het recht.

Het onderwerp komt bijna niet terug in de klachten die zijn ingediend bij politiekorpsen, de Nationale ombudsman of bij het Landelijk Bureau ter voorkoming en bestrijding van Rassendiscriminatie.¹³ Zelf hebben we via de Nationale ombudsman twee gedocumenteerde klachten kunnen terugvinden (zie bijlage).

Wanneer burgers klachten over een identiteitscontrole hebben, moet eerst bepaald worden of de burger is geverbaliseerd. Als dat het geval is en de burger beschouwt dit als onterecht, dan kan hij zich wenden tot het OM of uiteindelijk de rechter. Als er geen sprake is van een sanctie (bijvoorbeeld omdat het identiteitsbewijs na vordering is getoond), dan kan een klacht worden ingediend bij de korpsbeheerder. Daarna kan een klacht worden ingediend bij de Nationale ombudsman (College van PG's, 2009).

13 Bij de zestien regionale en provinciale bureaus kwamen in 2005 de volgende meldingen binnen; in Utrecht (1), Flevoland (3), Rotterdam-Rijnmond (3) en Midden- en West Brabant (3). Van Zeeland en Drenthe zijn geen gegevens bekend. Bij de overige tien bureaus zijn geen meldingen binnengekomen.

De juristen De Hert en Nehmelman (2006) vinden deze rechtsbescherming van burgers summier. Zij wijzen op de onduidelijkheid die er nog bestaat als het gaat om het grondrecht van het eerbiedigen van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM). Bovendien vragen de auteurs zich af of de wet niet leidt tot het marginaliseren van jeugdige personen of leden van minderheidsgroepen en pleiten zij, naar Engels voorbeeld, voor een uitgebreide verslaggevingsplicht met daarin de etniciteit van gecontroleerde burgers. Desondanks eerbiedigen Europese rechters tot op heden de identificatieplicht, met als voorwaarde dat er een balans bestaat tussen het nakomen van de vordering en het recht op vrijheid.

In de periode januari 2005 tot 1 september 2006 werden de volgende cijfers aangaande identiteitsboetes en de doorstroom naar rechtbanken vrijgegeven door justitie.

Op internet wordt vermeld dat het aantal bekeuringen voor het overtreden van de WUID oploopt met maandelijks 2000 boetes.¹⁴ De site refereert aan cijfers van het Centraal Justitieel Incasso Bureau en stelt dat er tot en met juni 2009 170.563 bekeuringen zijn gegeven.

Doorstroom naar rechtbanken: behandeling van identiteitsboetes	
Behandelde identiteitsboetes:	37.228
Door de rechtbank ongeldig verklaarde boetes	4821
Anders (bij andere zaak gevoegd e.d.)	6324
Aantal verstuurde dagvaardingen door justitie:	26.083
Vrijspraak	217
Schuldig maar geen boete	217
Veroordeeld	10.500
Nog niet behandeld	14.732

Bron: Everwijn e.a., 2009.

2.4 Tussenbeschouwing

Wanneer we de (wetenschappelijke) publicaties rond identiteitscontroles op een rij zetten, dan staan de meeste kritisch tegenover het middel. 'Ethnic profiling' en 'discriminatie' zijn termen die regelmatig in verband met identiteitscontrole worden gebracht.

¹⁴ Zie www.id-nee.nl. Het gaat om een site die zich ten doel stelt om het Meldpunt Misbruik Identificatieplicht te zijn, onderhouden door een vrijwilligersorganisatie die pleit voor afschaffing van de WUID.

De meest recente evaluatie rond identiteitscontroles in Nederland, die van Everwijn e.a. (2009), drukt de mate van discriminatie uit in het aantal klachten dat bekend wordt, waaraan ze de opmerking koppelen dat voornamelijk gebruik is gemaakt van materiaal dat afkomstig is van opsporingsambtenaren. Uit het onderzoek komt naar voren dat de weg naar een formele klacht vooral een formeel juridische procedure is, die burgers zeker niet aanspoort om eraan te beginnen, als deze al bekend is.

Via andere kanalen, en dan vooral internet, is een kritischer signaal over identiteitscontroles eenvoudig te vinden. Vooral als het gaat over de benadering door politiefunctionarissen en de selectie van bepaalde groepen, zijn burgers kritisch.

De vraag of dit terecht is of niet, heeft ook te maken met de aard van identiteitscontroles. In vergelijking met preventief fouilleren, een ander middel dat intervenueert in de persoonlijke levenssfeer van burgers, lijkt de acceptatie van identiteitscontroles bij burgers minder groot. Na preventief fouilleren, dat wettelijk gezien alleen aselekt en alleen in bepaalde gebieden mag worden uitgevoerd, loopt de burger in het algemeen weer weg zonder dat er gevolgen zijn. Bovendien is het doel van de fouillering ook duidelijker: het gaat om het tegengaan van wapenbezit. Identiteitscontroles zijn daarentegen een instrument voor criminaliteits- en overlastbeheersing in brede zin; het kan voor allerlei zaken worden ingezet. Het is ook niet uitgesloten dat burgers niet altijd weten waarom naar een identiteitsbewijs wordt gevraagd. Bovendien kan het verwarrend werken bij burgers dat hun persoonsgegevens genoteerd worden zonder dat er sprake is van een strafbaar feit.

Jurisprudentie

In dit hoofdstuk komen de rechterlijke uitspraken aan bod. Dit gebeurt in eerste instantie aan de hand van de driedeling zoals deze in de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht wordt gehanteerd: controle op basis van strafrechtelijke handhaving, openbare-ordehandhaving en hulpverlening. De categorie hulpverlening wordt hier buiten beschouwing gelaten, aangezien deze altijd plaatsvindt op verzoek van de burger, waardoor het aantal rechtszaken hieromtrent nihil is. Vervolgens voegen we een extra categorie toe, de controle die op basis van de beoordelingsruimte van de politiefunctionaris tot stand is gekomen.

3.1 Toetsingskader en uitleg door de rechter

Principieel geldt in de WID dat de identiteitscontrole noodzakelijk dient te zijn voor de politietaak/toezichthoudende taak. Dat is met de WUID niet anders geworden. Bij het opmaken van een proces-verbaal over de overtreding van het niet-voldoen aan de identificatieplicht moet dan ook worden geregistreerd in welk kader de vordering tot het tonen van een identiteitsbewijs wordt gedaan (wettelijke grondslag) en waarom dit redelijkerwijs noodzakelijk is voor de taakuitoefening.¹⁵ De rechter zal bij de toepassing van een identiteitscontrole altijd moeten toetsen of aan deze criteria voldaan is.

3.2 Negen rechterlijke uitspraken

Over de reikwijdte van het ‘redelijkerwijs uit kunnen voeren van de politietaak’ is door de rechter in een aantal zaken uitspraak gedaan, waarbij ook wordt gelet op de uitleg van de taakstelling op grond van de WUID. In dit hoofdstuk bespreken wij negen uitspraken van de rechter met betrekking tot de WUID.¹⁶ Aange-

¹⁵ Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2009A024). Staatscourant 2009, nr. 19481

¹⁶ Deze zaken zijn middels diverse zoektermen gevonden op rechtspraak.nl.

zien de identiteitscontrole noodzakelijk dient te zijn voor de politietaak (artikelen 2 en 8a Pw)¹⁷ moeten de zaken in drie categorieën ingedeeld kunnen worden: strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, openbare-ordehandhaving en hulpverlening.

3.2.1 De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

Onder de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt verstaan: de daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de beëindiging, de vervolging en de berechting van strafbare feiten.¹⁸ De volgende drie zaken hebben betrekking op de rechtmatigheid van het vorderen van een legitimatiebewijs binnen dit kader.

*Zaak 1: Fort Pannerden*¹⁹

De eerste zaak binnen deze categorie betreft de ontruiming van Fort Pannerden op 7 en 8 november 2006. Tijdens de ontruiming van het fort bevindt zich een in aantal variërende groep personen boven op het fort. Vanaf de bovenzijde van het fort is vanuit een groep van maximaal tien personen gegooid met verfbommen, vuurwerk en molotovcocktails in de richting van de aanwezige politiemensen. Enkele politiemensen zijn geraakt en er is sprake van openlijke geweldpleging. De identiteit van de personen op het fort is niet vastgesteld. Er worden 25 personen vervolgd voor openlijke geweldpleging. Onduidelijk is wat de vijftien personen die niet bezig waren met openlijke geweldpleging, aan het doen waren. Bij de rechtszaak die hieruit volgt, is één verdachte vervolgd. Omdat niet kan worden vastgesteld welke bijdrage de verdachte heeft geleverd aan het openlijke geweld, wordt de verdachte vrijgesproken van openlijke geweldpleging. De verdachte is ook ten laste gelegd dat deze opzettelijk niet heeft voldaan aan de vordering van de ambtenaar tot ontruiming van het fort.

17 Art. 8a Politiewet 1993. Een ambtenaar van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van personen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.

Art. 2 Politiewet 1993. De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

18 Tweede Kamer, vergaderjaar 1980-1981, 16812, nrs. 1-2, 1.

19 Rechtbank Arnhem, 15 maart 2007, LJN: BA0732.

Het fort heeft dikke muren en stalen deuren. Daarom is het goed voorstelbaar dat degenen die binnen in het fort waren, de bevelen niet hebben gehoord. Omdat niet kan worden vastgesteld of de verdachte zich op het fort of in het fort bevond, kan niet worden bewezen dat hij opzettelijk niet heeft voldaan aan het bevel van de ambtenaar. Vrijspraak volgt. Vervolgens rijst de vraag of de politieambtenaren bevoegd waren bij de bezetters van het fort inzage van het identiteitsbewijs te vorderen. De rechter acht het in dit geval redelijkerwijs noodzakelijk voor de uitoefening van de politietaak in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de opsporing van strafbare feiten. De raadsman van de verdachte betoogt dat de identificatieplicht beperkt is tot de openbare/publieke ruimte. De rechter gaat hier niet in mee. Je kunt je niet onttrekken aan de identificatieplicht door te verblijven in een woning. Het is ook niet zo dat de politie moet wachten met het vorderen van een identificatiebewijs totdat de verdachte buiten de woning is. De verdachte wordt veroordeeld voor het niet voldoen aan art. 2 WID en moet €50 betalen.

Zaak 2: Melding van mishandeling²⁰

In een tweede zaak wordt antwoord gegeven op de vraag of een identiteitsbewijs ook mag worden gevraagd indien het niet gaat om een als zodanig aangewezen verdachte. Op 7 juni 2007 wordt een man aangehouden op het station Almere Centraal wegens het niet-voldoen aan de plicht een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden. Bij de politie was een melding binnengekomen dat een vrouw op het station werd mishandeld door een zich in haar gezelschap bevindende man. Op basis van de signalementen spreekt de politie de vrouw aan. Er blijkt geen sprake te zijn van mishandeling. Om de relevante gegevens rondom het incident vast te leggen in het politiesysteem, vraagt de politie de man om zijn legitimatiebewijs te tonen. De man, die op dat moment geen verdachte is, heeft geen legitimatiebewijs bij zich. De rechtbank stelt dat vordering van inzage niet alleen kan plaatsvinden wanneer iemand een verdachte is. Het gaat om situaties waarin het redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak om deze bevoegdheid uit te oefenen. In deze casus gaat het om een melding van een mogelijk strafbaar feit, waardoor deze zaak in de categorie strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde valt. De politie heeft vervolgens om een identiteitsbewijs gevraagd om de gegevens in het bedrijfsprocessensys-

20 Rechtbank 's-Gravenhage, 13 juli 2007, LJN: BA9906.

teem van de politie in te voeren. Er is volgens de rechtbank geen reden om aan te nemen dat dit niet binnen de grenzen valt van hetgeen redelijkerwijs noodzakelijk was voor de uitoefening van de politietaak. Bovendien gaf de man een andere naam op dan de politieagenten bij de melding hadden doorgekrepen. De rechtbank oordeelt dat de aanhouding rechtmatig is.

Zaak 3: Voetbalsupporters²¹

In een derde zaak achtte de rechter het legitiem dat een aantal inzittenden van auto's die betrokken waren bij ongeregelde heden met voetbalsupporters, naar hun ID werd gevraagd. Het hof is namelijk van oordeel dat de verbalisanten in casu gerechtigd waren om de inzage van een identiteitsbewijs te vorderen en zo de persoonsgegevens van alle inzittenden van de motorvoertuigen van de groep FC Groningen-supporters te noteren. De agenten hadden immers geconstateerd dat de betrokkenen geweld hadden gebruikt aan de Teteringsedijk te Breda. Het hof stelt voorts vast dat de vordering erop was gericht om een latere aanhouding van de afzonderlijke leden van een grote groep mogelijk te maken. De identiteitscontrole vond plaats in het kader van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

3.2.2 De openbare-ordehandhaving

Het begrip 'handhaving van de openbare orde' bevat twee elementen: de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde enerzijds en de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten anderzijds.²² De volgende twee zaken hebben betrekking op de rechtmatigheid van het vorderen van een legitimatiebewijs binnen dit kader.

Zaak 4: Overlast jeugd in openbare ruimte²³

In de eerste zaak binnen deze categorie werd bewezen verklaard dat een persoon een ambtenaar belemmerde die belast was met of bevoegd verklaard tot

²¹ Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 19 september 2006, LJN: AY8473.

²² *Kamerstukken II*, 1989-1990, 19403, nr. 16, 38.

²³ Gerechtshof Leeuwarden, 21 oktober 2010, LJN: BO1389.

het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten. Twee agenten werden door de meldkamer naar een woonwijk gestuurd in verband met een melding van overlast van jeugd. Op weg naar de melder en nabij de vermoedelijke 'plaats delict' troffen de verbalisanten een groep jongeren aan. Bij de groep werden afval en een geopend blikje bier aangetroffen. De jongeren werden gesommeerd om weg te gaan en dit deden ze vervolgens ook. Nadat de agenten met de melder hadden gesproken, zagen zij een groep van zeven jongeren naderen vanuit de richting waarin de eerstgenoemde groep zich had verwijderd. De agenten vermoedden dat deze groep geheel of ten dele dezelfde jongeren betrof als de eerder weggestuurde groep. Door deze tweede groep werd luidruchtig gepraat en geschreeuwd. De agenten spraken de jongeren daarop aan. Enkele jongeren liepen weg terwijl de agenten hen aanspraken. Toen de agenten de jongeren ook hierop aanspraken, begon de betrokkene zeer druk te praten en met zijn handen te zwaaien. Hierna is, ter vaststelling van zijn identiteit, de inzage van een identiteitsbewijs gevorderd.

Het hof is van oordeel dat deze vordering onder deze omstandigheden redelijkerwijs noodzakelijk was voor de uitoefening van de politietaak. Daarbij wordt in aanmerking genomen de wetgeschiedenis van de Wet op de identificatieplicht, waaruit valt af te leiden dat de invoering van die plicht mede ten doel heeft beter te kunnen optreden tegen (onder andere) jongeren die in de openbare ruimte de openbare orde verstoren of overlast veroorzaken. De identificatieplicht strekt er met name toe te voorkomen dat de betrokken jongeren kunnen wegduiken in de anonimiteit. De kennelijk bij de verbalisanten levende veronderstelling dat betrokkene in de hierboven bedoelde zin heeft willen wegduiken, acht het hof, in aanmerking genomen de meergenoemde omstandigheden, gerechtvaardigd. Hetzelfde geldt voor de daarop gedane vordering tot identificatie.

Zaak 5: Kraakactie²⁴

Een tweede zaak met betrekking tot openbare-ordehandhaving betreft de identificatieplicht bij een kraakactie. Er komt bij de politie een melding binnen van een mogelijke kraakactie op een adres in Amsterdam. Een agent gaat ter plaatse en ziet een groep personen voor het pand staan. Een andere groep bevindt zich inmiddels in het pand. Meerdere personen roepen dat het om een kraakactie

24 Gerechtshof Amsterdam, 28 maart 2007, LJN: BA2133.

gaat. Een vrouw komt op de agent aflopen en zegt woordvoerder te zijn. De agent vraagt de vrouw zich te legitimeren. De vrouw weigert aan de vordering te voldoen. De raadsman betoogt dat niet kan worden vastgesteld in het kader van welke specifieke politietaak aan de verdachte om inzage van het identiteitsbewijs is gevraagd. Het hof haalt de Memorie van Toelichting²⁵ aan waarin onder meer staat dat de plicht tot het dragen van een geldig identiteitsbewijs een bijdrage kan leveren aan een betere handhaving van regels en een verbetering van het toezicht in de openbare ruimte (p.1). Het hof gaat ervan uit dat de kraakactie de openbare orde heeft verstoord. De verdachte is in de hoedanigheid van woordvoerder naar voren getreden voor overleg met de politieambtenaar. De vordering tot inzage moet tegen de achtergrond van dit overleg worden bezien. Het hof bepaalt dat het vorderen van inzage past in het kader van de politietaak (openbare-ordehandhaving) maar ook redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering daarvan. Het tonen van het identiteitsbewijs kan een bijdrage leveren aan de handhaving van regels en het toezicht in de openbare ruimte verbeteren. De verdachte wordt veroordeeld voor het niet-voldoen aan de plicht een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden en moet €50 betalen.

3.3 De beoordelingsruimte van de politieambtenaar

Tot op heden hebben we de zaken onder kunnen brengen in de driedeling die in artikel 2 Politiewet en de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht is beschreven. In bovenstaande zaken heeft de rechter in alle gevallen bepaald dat de politieagenten de bevoegdheid hadden om een identiteitsbewijs te vorderen.

Naast deze zaken zien we in de jurisprudentie dat er in de politiepraktijk nog andere omstandigheden zijn waarin een politieambtenaar een identificatiebewijs vordert. Dit zijn namelijk verdachte omstandigheden waarbij de politieambtenaar zelf een inschatting maakt om een identiteitsbewijs te vorderen of niet. Zo wordt in zaak 6 door de rechter gesteld dat een individuele politieambtenaar een eigen beoordelingsruimte toekomt bij de vraag of hij in het concrete geval de bevoegdheid heeft iemand te vragen naar zijn identiteitsbewijs. Door deze uitspraak wordt aan de politieambtenaar een belangrijke rol toegekend aangezien deze 'tot op zekere hoogte' zelf kan bepalen of het redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn politietaak. Indirect zegt deze uit-

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29218, nr. 3.

spraak iets over de onduidelijkheid in welke concrete gevallen iemand wel of niet kan worden gevorderd tot het tonen van zijn legitimatiebewijs. De Aanwijzing geeft immers een aantal voorbeelden waarbij deze vordering rechtmatig is, maar laat hierbij nog een grote eigen beoordelingsruimte over voor de politieambtenaar. De zaken 6 en 7 zijn voorbeelden van situaties waarin de politieambtenaar de eigen beoordelingsruimte op rechtmatige wijze benut heeft.

Zaak 6: Beoordelingsruimte voor de politieambtenaar²⁶

Het bestaan van beoordelingsruimte aan de zijde van de politieambtenaar is in deze zaak een belangrijk onderwerp. Een individuele politieambtenaar komt een eigen beoordelingsruimte toe bij de vraag of hij in het concrete geval de bevoegdheid heeft iemand te vragen naar zijn identiteitsbewijs. De politieagent kan dan zelf tot op zekere hoogte bepalen of het redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn politietak om inzage te vorderen. In deze casus ging het om een demonstrant bij de Amerikaanse ambassade. Aan de achterkant van de Amerikaanse ambassade waren specifieke beveiligingsmaatregelen getroffen. De omstandigheid dat specifieke beveiligingsmaatregelen waren getroffen achter de ambassade bleek voldoende om het identiteitsbewijs van de demonstrant te vorderen.

Zaak 7: Beoordeling verdachte situatie²⁷

In een andere zaak werd een man gevraagd om zich te legitimeren aangezien de agenten de situatie verdacht vonden. De rechtbank stelt dat de feiten en omstandigheden in deze situatie ertoe leiden dat de vorderingsbevoegdheid binnen de redelijke taakuitoefening valt. Het ging hier om een in donkere kleding gestoken man, inclusief een zwarte capuchontrui. Deze man stond in de uiterste hoek van een overkapping in de nabijheid van een winkelcentrum terwijl het bijna sluitingstijd was. Belangrijk aspect bij deze zaak is de beoordelingsruimte van de agenten om de situatie in te schatten. Hoewel er geen melding was gedaan en de agenten geen strafbare gedragingen hadden geconstateerd, oordeelt de rechtbank dat de vordering van het identiteitsbewijs rechtmatig was.

²⁶ Gerechtshof 's-Gravenhage, 4 juli 2006, LJN: AY0117 en Gerechtshof 's-Gravenhage, 4 juli 2006, LJN: AY0109.

²⁷ Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 14 juli 2008, LJN: BD6896.

3.3.1 De rekkelijkheid van de beoordelingsruimte

Uit de volgende twee zaken blijkt echter dat de beoordelingsruimte van de politieambtenaar in sommige gevallen problemen kan opleveren voor de rechtmatigheid van het vorderen van een identiteitsbewijs. Opvallend is dat deze vorderingen alle gedaan zijn op basis van eigen inschatting en intuïtie.

In de volgende twee zaken (8 en 9) blijkt de intuïtie van de agenten goed (er worden namelijk valse bankpassen en een pistool gevonden), maar blijkt de vordering van het identiteitsbewijs achteraf in strijd met de wet. Hieruit blijkt dat de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht niet altijd voldoende houvast biedt en dat politieambtenaren nog steeds niet altijd weten wanneer zij het legitimatiebewijs mogen vorderen of niet.

*Zaak 8: Duitse auto 's avonds in de woonwijk*²⁸

In deze zaak staat een viertal vermeende skimmers voor de rechter. Zij werden 's avonds aangehouden nadat de politie een melding kreeg dat er een auto met een Duits kenteken geparkeerd stond; er stapten drie personen uit, die richting het winkelcentrum liepen. Toen de politie arriveerde, was de auto al verdwenen. Korte tijd later zag de surveillance-eenheid de auto rijden, waarna zij de auto deed stoppen en de identiteitspapieren van alle inzittenden controleerde. Het bleek te gaan om vier Roemeense mannen waarvan de identiteitsbewijzen in orde waren.

De agenten vroegen toestemming om de auto te doorzoeken. In de auto werd een plastic tas met een grote hoeveelheid bankbiljetten aangetroffen. Op de achterbank vond de politie dertien cadeaupassen, waarop met een stift cijfercodes van vier cijfers waren geschreven. Bij een van de inzittenden werden 62 soortgelijke cadeaupassen aangetroffen en een bedrag van €9100. Na technisch onderzoek bleken alle passen geskimd. Na deze vondsten heeft de politie de vier mannen aangehouden op verdenking van het onrechtmatig wegnemen van geld uit pinautomaten.

De verdediging betoogt dat de agenten niet bevoegd waren om de identiteitsbewijzen van de inzittenden te controleren aangezien hier geen aanleiding toe was. De OvJ stelt dat dit wel gerechtvaardigd was aangezien de agenten (terecht) vonden dat het hier een verdachte situatie betrof, aangezien er in de

²⁸ Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 25 maart 2010, LJN: BL8763.

nachtelijke uren een personenauto met een Duits kenteken door de woonwijken van Boxtel reed en enkele inzittenden uitstapten.

Ten aanzien van de vraag of de politie bevoegd was de auto te doen stoppen, overweegt de rechtbank het volgende. In het proces-verbaal staat dat de agenten legitimatie vroegen omdat er een verdachte situatie was ontstaan. De rechtbank gaat ervan uit dat de politie de auto deed stoppen teneinde de identiteitspapieren van de inzittenden te controleren. De controle kan geschaard worden in de categorie strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Hier blijkt echter het inschatten van de situatie en de eigen beoordeling van de agenten niet correct. Het enkele feit dat rond middernacht een auto met een Duits kenteken door Boxtel rijdt en dat enkele inzittenden uit deze auto stappen, maakt het niet redelijkerwijs noodzakelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dat de inzittenden worden onderworpen aan een identiteitscontrole. Dit levert een vormverzuim op als bedoeld in artikel 359a van het Wetboek van Strafvordering.

*Zaak 9: Vorderen identiteitsbewijs op grond van voorkomen niet toegestaan*²⁹

In deze zaak heeft de verdediging aangevoerd dat de politieagenten niet bevoegd waren tot het vorderen van inzage in het identiteitsbewijs van de verdachte, omdat er geen reden was om de verdachte te controleren. De agenten hebben alleen op basis van uiterlijke kenmerken (verdachte reed in een Honda Civic, was van Antilliaanse afkomst en droeg veel sieraden) om het identiteitsbewijs gevraagd. De officier van justitie stelde echter dat de agenten wel bevoegd waren vanwege het grote aantal overvallen dat in Rotterdam wordt gepleegd door daders met een Antilliaanse achtergrond, in het bijzonder in het gedeelte van Rotterdam waar de verdachte is aangehouden.

In het proces-verbaal is gesteld dat de vordering tot inzage van het identiteitsbewijs is gedaan in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze ziet toe op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De rechter stelt echter dat in het proces-verbaal geen concrete strafrechtelijke gedragingen naar voren komen waarmee de verdachte in verband zou kunnen worden gebracht. Hieruit concludeert de rechter dat de politieagenten niet bevoegd waren om inzage van het identiteitsbewijs te vorderen.

Opvallend in deze zaak is dat de rechter ingaat op de grenzen van het vorderen

²⁹ Rechtbank Rotterdam, 26 juni 2009, LJN: BJ1570.

ren van een identiteitsbewijs. Zo stelt hij dat de wetgever gekozen heeft voor een ruime bevoegdheid om inzage in het identiteitsbewijs te vorderen. De ruime bevoegdheid brengt mee dat de hieraan gestelde grenzen goed in acht genomen moeten worden. Het moet redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de politietaak en in het proces-verbaal dient opgenomen te worden in welk kader de vordering wordt gedaan en op grond van welke feiten en omstandigheden de vordering noodzakelijk was voor een redelijke taakuitoefening. Hier is de vordering echter niet nodig geweest en levert ze daarom ook hier een onherstelbaar vormverzuim op in de zin van artikel 359a Sv.

3.4 Tussenbeschouwing

In dit hoofdstuk is een aantal rechterlijke uitspraken besproken waarbij de rechtmatigheid van de vordering van het identificatiebewijs centraal staat. Hieruit kan opgemaakt worden dat politieambtenaren de vordering van het identificatiebewijs over het algemeen op een rechtmatige wijze toepassen. Dit is vooral het geval indien de vordering geschaard kan worden in een van de categorieën die vallen onder de politietaak en die in de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht zijn omschreven: de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, openbare-ordehandhaving en hulpverlening.

Op basis van uitspraak 6 lijkt er zich in de jurisprudentie een categorie aan te dienen die niet direct te scharen is onder de politietaak en die niet specifiek beschreven is in de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht. In deze zaak stelt de rechter namelijk dat een individuele politieambtenaar een eigen beoordelingsruimte toekomt bij de vraag of hij in het concrete geval de bevoegdheid heeft iemand te vragen naar zijn identiteitsbewijs. Opvallend is dat deze beoordelingsruimte in de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht nauwelijks naar voren komt. De situaties die in de Aanwijzing worden beschreven, zijn alle zeer specifieke en concrete situaties. Overigens zijn deze situaties geenszins uitputtend bedoeld. Het gaat hierbij om de toepassing bij overlast van hangjongeren, kraakacties, in geval van rellen of (dreigende) escalatie, enzovoort.

In feite volgt de rechter de Aanwijzing, maar zijn er in de politiepraktijk kennelijk nog andere, buiten de Aanwijzing liggende omstandigheden waarbij een identificatiebewijs gevorderd wordt. Dit zijn namelijk de omstandigheden waarbij de politie zelf een inschatting maakt op basis van eigen inzicht en intuïtie. Indirect zegt deze jurisprudentie iets over de onduidelijkheid voor de politieambtenaren in welke concrete gevallen zij iemands identificatiebewijs

kunnen vorderen. Dit blijkt ook uit de besproken zaken 8 en 9, waarbij de vordering van een identificatiebewijs als onrechtmatig gekwalificeerd werd door de rechter. In beide gevallen heeft de kennelijke overschrijding van de beoordelingsruimte van de politieambtenaar ervoor gezorgd dat de verdachten werden vrijgesproken of dat zij strafvermindering kregen. Waar de criteria voor het bepalen van de grenzen van de beoordelingsruimte liggen, blijft echter onduidelijk. De vraag is of dit een probleem is, omdat een rechter de invulling die aan de beoordelingsruimte wordt gegeven, kan toetsen. Daarnaast is het een feit dat de politieambtenaren in het gros van het aantal geanalyseerde zaken de beoordelingsruimte niet overschrijden en de vorderingsbevoegdheid rechtmatig toepassen.

Volgens jurisprudentie is sprake van een redelijke taakuitoefening als een duidelijk verband bestaat tussen taakuitoefening enerzijds, zoals het constateren van strafbare feiten, en het toepassen van de vorderingsbevoegdheid anderzijds, zelfs al vindt deze controle niet altijd in dezelfde tijdsperiode en op dezelfde locatie plaats. Het verband is dus rekkelijk. Hoe rekkelijk, bepaalt de agent en eventueel de rechter.

Gezien de weinige jurisprudentie in relatie tot het aantal identiteitscontroles, valt het voordeel van de rekkelijkheid tot op heden toe aan de politiefunctionaris en minder aan de burger. De jurisprudentie die gevonden is, heeft voornamelijk betrekking op de juridisch slagvaardige burger die in het verweer komt of de burger die een zware (gevangenis)straf boven het hoofd hangt; de burger die een boete van €60 voor het niet tonen van een identiteitsbewijs moet betalen, zal dit na enig protest gewoon doen.

Casusmateriaal: registraties en observaties

Om een beeld te krijgen van de situaties waarbij identiteitscontrole is ingezet, is bij de politiekorpsen Gelderland-Midden, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond een analyse uitgevoerd. Het doel hiervan is uit te zoeken in welke situatie, vanwege welke reden, waar en op wie identiteitscontrole is toegepast.

Daarnaast is door collega-onderzoekers ten tijde van het onderzoek casusmateriaal uit de praktijk verzameld. Het beeld dat hierin geschetst wordt, wordt ter illustratie naast de politiemutaties gelegd.

In totaal hebben wij ongeveer duizend politieregistraties van de drie verschillende korpsen bekeken. Wij hebben deze bewust samengevoegd vanwege BVH-problemen. De query die in een van de drie regio's ruim tweeduizend incidenten opleverde, leverde in de andere regio's namelijk hooguit enkele honderden incidenten op. Dit betekent dat we niet met zekerheid kunnen stellen dat we voor alle drie de regio's inzicht in de zaken hebben gekregen die de aard en de aantallen van de identiteitscontroles representatief weergeven. Het casusmateriaal wordt daarom vooral op een kwalitatieve manier beschreven.

Voor zover mogelijk is in de registraties gekeken naar de context van de identiteitscontrole. Met andere woorden: bij wie, wanneer en hoe wordt door de politiefunctionaris gebruikgemaakt van de beoordelingsruimte? Bij de duiding van de uitvoeringspraktijk in de registraties kijken we naar factoren die toebehoren aan de persoon wiens identiteitsbewijs wordt gevorderd, bijvoorbeeld uiterlijke kenmerken, etniciteit, leeftijd en geslacht. Daarnaast is de overweging (beoordelingsruimte) van de zijde van de politieambtenaar van belang. Verder is gekeken of de aanleiding voor vordering van het identiteitsbewijs duidelijk wordt. En ten slotte zijn situationele factoren, zoals locatie en tijdstip, meegenomen.

4.1 Indeling op basis van politietaak en eigen beoordelingsruimte

De mutaties en observaties zijn in categorieën opgedeeld. Het belangrijkste criterium daarbij is de classificatie waaronder de identiteitscontrole valt. Hierbij

houden wij vast aan de categorieën zoals omschreven in de politietaak en de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht. De controle moet namelijk op basis van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, openbare-ordehandhaving of hulpverlening plaats hebben gevonden. Uit het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat de jurisprudentie ook een eigen beoordelingsruimte overlaat aan de politieambtenaar. We zullen bekijken of de eigen beoordelingsruimte ook terug te vinden is in de politieregistraties. Dit komt erop neer dat alle politieregistraties en observaties worden onderverdeeld in vier categorieën:

- strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (56,6 procent);
- openbare-ordehandhaving (1,3 procent);
- hulpverlening (11,5 procent);
- eigen beoordelingsruimte (6,5 procent).³⁰

In de volgende paragrafen geven we een aantal voorbeelden van politieregistraties en observaties die elke categorie treffend weergeven.

4.2 Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

Registratie 1: Verkeersovertreding

Op donderdag 14 januari omstreeks 14.45 uur zagen rapporteurs, rijdend in een opvallend dienstmotorvoertuig, een Volkswagen Golf rijden. Rapporteurs zagen dat de bestuurder van genoemd voertuig inhaalde bij een oversteekplaats en even verderop passagiers bij een tramhalte geen gelegenheid gaf voor het in- en uitstappen. Dit was om respectievelijk 14.50 uur en 14.51 uur.

Hierop hebben rapporteurs een stopteken gegeven. Voertuig stopte. Bestuurder gaf aan geen geldig rijbewijs en ook geen geldig identiteitsbewijs bij zich te hebben. Hierop is bestuurder gelegenheid gegeven om door iemand een geldig legitimatiebewijs te laten brengen. Dit kon niet en hierop hebben rapporteurs persoon om 15.00 uur aangehouden ter zake WID. Rapporteur heeft voertuig nabij het bureau geparkeerd.

30 De percentages achter de categorieën geven een beeld van de onderverdeling die wij hebben gevonden in de politieregistraties. Onduidelijk is of deze weergave representatief voor alle politieregio's is. Bij 24,1 procent van de registraties is er geen directe link met een identiteitscontrole door een politiefunctionaris.

Registratie 2: Recalcitrante man

Op zaterdag 16 januari 2010, omstreeks 01.20 uur, bevonden wij, rapporteurs, ons op het plein. Dienstdoende in uniform en belast met horecataken. Verdachte stond ter hoogte van het café met een beveiligder te praten, verdachte was onder invloed van alcohol en was recalcitrant tegen de beveiligder van het café. Wij hebben de verdachte gevraagd naar zijn legitimatie. Verdachte kon deze niet tonen en kon zich niet verstaanbaar maken in de Nederlandse taal. Verdachte is aangehouden op grond van Wet ID.

Registratie 3: Vechtpartij

Wij, rapporteurs, kregen een melding dat er een vechtpartij gaande was in een bar. Ter plaatse werden wij aangesproken door een medewerkster van de bar. Zij verklaarde dat de man welke gevochten zou hebben een andere bar binnen was gelopen. Het zou een blanke man zijn en hij zou gekleed zijn in een blauwe glimmende jas en blauwe spijkerbroek. Hierop hebben wij een onderzoek ingesteld in deze bar. Wij zagen dat een medewerker een man naar buiten hielp via de nooduitgang.

Hierop zijn wij via de nooddeur naar buiten gelopen en zagen een blanke man met een blauwe, glimmende jas lopen. Wij zagen dat hij een bult bij zijn oog had. Hij kon zich niet legitimeren. Hierop verdachte aangehouden ter zake WID. Verdachte was ernstig onder invloed van alcohol en cocaïne. Tevens werden tijdens de insluitingfouillering twee zakjes gebruikershoeveelheid cocaïne aangetroffen, welke in beslag genomen zijn. Er werd van beide kanten geen aangifte gedaan. In overleg met chef van dienst verdachte heengezonden met mini-WID.

4.3 Openbare-ordehandhaving

Bij uitstek hanteert de politie tactische identiteitscontroles in de openbare-ordehandhaving, soms ook gepaard gaand met profiling. Dit om voortijdig (groepen) personen in beeld te krijgen en daarmee mogelijk problemen te voorkomen.

In het kader van de handhaving van de openbare orde gaat het voornamelijk om demonstraties en voetbalwedstrijden. We geven hierna enkele praktijkvoorbeelden.

Registratie 1: Voetbalsupporters

Rapporteurs hebben toezicht gehouden voor, tijdens en na een voetbalwedstrijd. Deze wedstrijd werd door ongeveer 35 supporters van de bezoekende ploeg bijgewoond. Nadat de wedstrijd ongeveer twintig minuten oud was, zagen rapporteurs een groep supporters het vak van de thuisploeg betreden. Deze groep bestond uit tien man welke bij rapporteurs bekend zijn als de 'lichtmastgroep'. Daar deze groep behoorlijk vervelend kan zijn tijdens een wedstrijd, werd de thuisploeg geadviseerd hen uit het vak te verwijderen, mede gezien het feit dat een deel van deze groep bij de laatste thuiswedstrijd een confrontatie met andere supporters wilde. Hierop werd door de thuisploeg besloten om de groep uit het vak te halen en bij de overige supporters aan te laten sluiten. De groep voldeed hier na enig tegenstribbelen aan.

Aangekomen bij het uitvak werden zij een voor een binnengelaten, waarbij zij zich moesten legitimeren. Hierbij viel betrokkene X in negatieve zin op. Hij verkeerde dusdanig onder invloed van alcohol dat de stewards besloten hem de toegang tot het stadion te weigeren. Dit leverde grote frustratie op bij de groep. Zij gingen constant met rapporteurs in discussie dat wij moesten regelen dat zij allen het vak in konden. Wij hadden immers al hun namen genoteerd en zij waren zodoende al uit de anonimiteit gehaald. Er werd hun medegedeeld dat de thuisclub had beslist dat X niet in het vak mocht en dat zij moesten kiezen: óf zij zouden allemaal het stadion verlaten óf de overige negen gingen het vak in. De groep bleef echter besluiteloos, waarop wij de beslissing voor hen hebben genomen. De groep werd gevorderd om het stadion en de stad te verlaten en anders werden zij aangehouden voor het niet-voldoen aan bevel of vordering. Nadat er tweemaal gevorderd was, koos de groep eieren voor zijn geld.

Betrokkene Y zocht de grenzen van het toelaatbare op en viel zodoende weer negatief op. Hij wilde zich ook niet legitimeren, waarbij hij bijna werd aangehouden voor de Wet ID. Uiteindelijk koos hij ook eieren voor zijn geld en tegen zijn zin gaf hij uiteindelijk zijn rijbewijs.

Registratie 2: Voetbalwedstrijd België-Servië

Gedrag supporters België: na informatie van de Belgische politie via het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme is een bus met supporters, waaronder een stadionverbod en ongeveer tien risicosupporters, afgevangen. De supporters waren afkomstig uit Namen en Brussel. De bus werd naar het IBT-centrum (Integrale Beroepsvaardigheidstraining) vervoerd, waar identiteitscontrole plaatsvond.

Veel van deze supporters hadden veel gedronken. Er waren veertien kratten

bier leeggemaakt, terwijl er 53 supporters in de bus zaten. Op grond van de vrees voor verstoring van de openbare orde (noodbevel) is de groep in de loop van de avond onder begeleiding van de politie teruggestuurd naar België. Voor aanvang van de wedstrijd hadden zich ongeveer honderd, vooral jonge Belgen in het centrum verzameld. Volop aan het bier. Gezellig tot kort voor aanvang wedstrijd. Een korte confrontatie met de Serviërs volgde.

Tijdens de wedstrijd: op de Noordtribune bevonden zich ongeveer tweeduizend Belgen. Verder in het stadion in diverse vakken duizend Belgische supporters, die hun team hartstochtelijk aanmoedigden. In het stadion geen problemen. Na de wedstrijd: de Belgen bleven gezellig op het stadionterrein hangen. Ongeveer tien Belgen vochten een robbertje met de Serviërs, direct na afloop van de wedstrijd.

Registratie 3: Scholierenstaking

Naar aanleiding van de politieke onrust over het aantal lesuren dat scholieren in het onderwijs moeten gaan volgen, is er landelijk onder de scholieren onrust ontstaan. Vandaag, maandag 26 november 2007, omstreeks 11.00 uur startte een soort stakingsactie van scholieren in het middelbaar onderwijs op en rond een college. Een honderdtal jongeren ging de straat op onder begeleiding van de politie.

Omstreeks 12.25 uur trok een van de jongeren, de verdachte Y, sterk onze, verbalisanten, aandacht door te schelden en zogenaamde bijdehante opmerkingen te maken in onze richting. Vanwege zijn overduidelijke opstandige gedrag in een groep scholieren pakten wij hem bij zijn schouders, teneinde, in het belang van de openbare orde, zijn identiteit vast te kunnen stellen.

Observatie 1: Voetbalwedstrijd PSV-Feyenoord	
Datum	11 april 2010
Situatie	Voetbalwedstrijd
Beschrijving	De wedstrijd betreft een C-wedstrijd (hoog risico) en duizend supporters van Feyenoord zullen via een treincombi in Eindhoven arriveren. Het is de ervaring dat Feyenoord-supporters altijd in staat zijn om ook buiten de combi om aan toegangskaarten te komen. Dergelijke supporters komen dan op eigen gelegenheid naar Eindhoven. Afspraak is om supporters van wie men vermoedt dat ze van Feyenoord zijn, voor de wedstrijd aan te spreken en naar hun ID te vragen. Het ontbreken van een ID betekent een proces-verbaal.

Bij voetbalwedstrijden gebeurt dit wanneer groepen bezoekende supporters zich in de binnenstad of rondom het stadion van het thuisspelende team begeven voordat de wedstrijd begint. Het gros van de supporters zorgt voor weinig of geen overlast. De focus ligt echter op notoire ordeverstoorders die mogelijk voor problemen kunnen zorgen. Leden van de voetbaleenheid van de politie gebruiken in dergelijke gevallen identiteitscontroles om deze potentiële rad-draaiers uit de anonimiteit te halen, zodat ze mogelijk minder geneigd zijn de orde te verstoren.

In een casus uit het zuiden van het land gebeurt dit ook op basis van het accent van bepaalde personen. Een politiefunctionaris geeft aan dat leden van de voetbaleenheid personen horen praten bij een café, waarbij het hun opvalt dat de groep supporters met een harde g praat. Deze constatering leidt tot een identiteitscontrole van de gehele groep, omdat het vermoeden rijst dat zij supporters van de bezoekende club zijn en mogelijk voor problemen kunnen zorgen.

Een laatste observatie betreft een betrekkelijk unieke combinatie tussen demonstrerende burgers en voetbalsupporters tijdens een pro- en anti-Wilders-demonstratie.

Observatie 2: Pro- en anti-Wildersdemonstratie

Datum	30 oktober 2010
Situatie	Manifestatie/demonstratie
Beschrijving	In eerste instantie zou de pro-Wildersdemonstratie plaatsvinden op het Museumplein in het centrum van Amsterdam, maar vanwege de veiligheid is de demonstratie daar verboden en verplaatst naar het Westelijk Havengebied, vlak bij metrohalte Isolatorweg. Dit vanwege de betere beheersbaarheid, mede omdat op internet berichten verschijnen over mogelijke tegendemonstraties van leden van Anti-Fascistische Aktie (AFA) en Ajax-supporters. Tijdens de observaties zien de onderzoekers dat er op station Amsterdam Sloterdijk (waar de ongeveer honderd Ajax-supporters zich verzamelen) bij de uitgangen richting het demonstratieterrein verschillende groepjes om hun identiteitsbewijs wordt gevraagd. Later blijken in totaal achttien personen te zijn opgepakt omdat ze zich niet kunnen identificeren. Zij mochten even later weer gaan, nadat ze een boete gekregen hadden.³¹

31 www.nrc.nl.

4.4 Hulpverlening

Registratie 1: Verwarde vrouw op straat

Omstreeks 02.30 uur reden rapporteurs op de weg. Ter hoogte van nummer 99 stond een oude dame op straat met haar rollator. Een mevrouw op straat die de hond aan het uitlaten was, had gezien dat ze uit nummer 99 kwam. Stond volgens haar zeggen op de bus te wachten. Wist haar eigen naam niet eens te noemen. In handtas zat legitimatie. Betrof Y. Deur op nummer 99 stond nog open. Hierop Y naar binnen gebracht en in zorgdossiermap een telefoonnummer gevonden van haar dochter. Dochter kwam ter plaatse en bracht mevrouw naar bed. Gaf aan dat men mevrouw had beoordeeld. Ze was echter niet verward genoeg voor het bejaardentehuis. Zorgformulier opgemaakt.

Registratie 2: Bromfiets verzekerd?

Vanochtend verscheen een mijnheer aan het bureau die mij verzocht na te kijken of de door hem gekochte bromfiets nu wel of niet verzekerd was. Na controle van zijn ID en kentekenbewijzen werd hem aangegeven dat diens voertuig wel verzekerd was. Vervolgens deelde hij mede dat de fiets van zijn neef (aangever) was gestolen, maar dat deze daar eigenlijk geen aangifte van wilde doen. Na een gesprek met hem maakten we de afspraak dat zijn neef zou komen in de middag. Om 15.30 uur verschenen beiden aan het bureau en werd na identiteitscontrole aangifte opgenomen. Fiets is weggenomen toen deze voor het portiek stond.

Registratie 3: Gestolen scooter

Melding dat meldster op genoemde straat bij de scooter stond welke enkele dagen eerder bij haar woning was weggehaald. Ter plekke bleek het te gaan om een grijze scooter. De scooter stond voor de woningen 86 t/m 12. Tijdens noteren van gegevens van meldster kwam een bewoner van 86 naar buiten, maar deze wist niet te vertellen van wie de scooter was. Vertelde wel dat de gehele straat fietsen en scooters bij hen voor de flat parkeert. Het was voor rapporteur niet mogelijk om uit te vinden wie er mogelijk gebruikmaakte van de scooter. Scooter werd aan meldster meegegeven na identiteitscontrole en controle van de papieren van de brommer.

Observatie 3: Arnhemse moeder	
Datum	9 oktober 2010
Situatie	Uitgaansavond
Beschrijving	Op zaterdagavond lopen de onderzoekers mee met de politie Arnhem in het uitgaansgebied. Omstreeks 00.00 uur krijgen de agenten een melding met betrekking tot een meisje dat onwel is geworden in een uitgaansgelegenheid. Er wordt een ambulance opgeroepen en de 'vrienden' van het meisje worden bevraagd, maar zij weten haar achternaam niet. Met behulp van de gegevens van het meisje haar telefoon en de documenten in haar tasje wordt haar moeder gebeld. Die blijkt ook in het centrum aanwezig te zijn en meldt zich tien minuten later bij de twee agenten. De agenten vertellen dat haar dochter naar het ziekenhuis is vervoerd en dat haar maag leeggepompt wordt. De moeder wordt om haar legitimatiebewijs gevraagd voor de afwikkeling van dit voorval.

4.5 De Aanwijzingscategorieën in perspectief

Het gros van de door ons geanalyseerde zaken betreft de categorie strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In veruit de meeste gevallen vindt een identiteitscontrole plaats nadat er een strafbaar feit is geconstateerd. De strafbare feiten betreffen vooral verkeersovertredingen en overtredingen waarbij alcohol in het spel is (openbare dronkenschap en alcohol op straat).

De openbare-ordehandhaving komt iets minder vaak terug in de door ons bekeken politieregistraties. Deze vorm wordt toegepast rondom grote evenementen, voetbalwedstrijden en demonstraties. Uit de door de onderzoekers uitgevoerde observaties blijkt dat deze vorm in de praktijk tactisch ingezet wordt om mogelijke ordeverstoorers uit de anonimiteit te halen, met als doel eventuele openbare-ordeverstoringen in de kiem te smoren. Met identiteitscontrole heeft de politie een proactief instrument in handen om groepen te scheiden, door bepaalde personen de toegang te weigeren en andere op grond van de WID te arresteren. Dit nog voordat een situatie escaleert en het voor de reguliere politiefunctionaris amper nog mogelijk is om tussen groepen bij grote evenementen te interveniëren. Een geïnterviewde politiefunctionaris noemt de fase waarin dit het beste kan gebeuren de mobilisatiefase, waarin groepen ontstaan, maar ingrijpen nog mogelijk is zonder dat de situatie escaleert. Bij dergelijke acties is geen sprake van ethnic profiling, omdat niet zozeer achtergrondkenmerken van personen, maar van groepen centraal staan. Met name gaat het dan om agressief en opruiend gedrag.

Everwijn e.a. (2009) geven aan dat identiteitscontroles in het kader van hulpverlening slechts in uitzonderingsgevallen ingezet worden. Op basis van het casusmateriaal in onderhavig onderzoek zien we wel degelijk meer basis hiervoor. We nemen niet aan dat de taak van de politie in dit kader is veranderd. Mogelijk worden identiteitscontroles bij de politie, maar ook bij burgers meer gemeengoed, waardoor ook meer op identiteitscontroles in het kader van hulpverleningstaken wordt geregistreerd. Een andere verklaring is ook dat Everwijn e.a. (2009) zich in hun onderzoek gericht hebben op artikel 447e Sr., terwijl wij in de registraties en casusbeschrijvingen breder gekeken hebben naar het fenomeen identificatieplicht. Feit is dat er bij alle aangiften naar een legitimatiebewijs wordt gevraagd, waardoor de identificatieplicht bij de hulpverleningstaken regelmatig terugkomt in de registraties.

4.6 De ‘buitencategorie’

In hoofdstuk 3 hebben wij gezien dat er zich in de jurisprudentie een categorie aandient die niet direct te scharen is onder de politietaak en die niet specifiek beschreven is in de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht. Dit zijn namelijk de omstandigheden waarbij de politie zelf een inschatting maakt op basis van eigen inzicht en intuïtie. Ook zien wij deze categorie terugkomen in de registraties. Eigenlijk is dit een (buiten)categorie waarbij het vooraf niet direct duidelijk wordt waarom de vordering redelijkerwijs noodzakelijk is voor de politietaak. Het is namelijk niet meteen duidelijk in welk kader van de politietaak (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, openbare-ordehandhaving of hulpverlening) de vordering is gedaan. Wij bestempelen deze categorie niet als onrechtmatig, want het is de rechter die hier zijn oordeel over moet vellen. De volgende registraties geven een indruk van deze buitencategorie.

Registratie 1: Jongens lopen op straat

Tijdens surveillance zagen wij twee jongens staan. Op het moment dat wij de straat in reden, zagen wij de jongens oversteken en in de richting van een andere straat lopen. Jongens aangesproken. Jongens legitimeerden zich als A en B.

Beiden vroegen waarom ze staande werden gehouden en naar hun ID werden gevraagd. Duidelijk uitgelegd dat wij in 2010 weer boven op de X-weg-jeugd zullen zitten en van elke aanwezigheid van wie dan ook van de X-weg-groep een registratie zullen maken. Dit alles verliep vriendelijk, correct en

sociaal. A vertelde dat hij in 2010 examen doet van zijn vmbo-opleiding en dat hij graag als vakman in de bouw aan de slag wil.

Registratie 2: Jongeren voor een cafetaria

Rapporteurs reden over de X-sstraat en zagen een kleine groep mannen staan voor een cafetaria. Bij onze komst liep de groep van drie à vier man uit elkaar. Hierop zijn wij, verbalisanten, uitgestapt en spraken een willekeurige betrokkene aan. Deze bleek genaamd Y. Hij verklaarde dat hij in de buurt woont en alleen maar even langsliep.

Tijdens het noteren van zijn gegevens kwamen meerdere jongeren op ons aflopen die te nieuwsgierig waren om hun eigen bezigheden voort te zetten. Na een klein praatje met de groep begon Y zijn stem te verheffen en klaagde over onze werkwijze. Hij vond het niet normaal dat hij zich moest legitimeren. Uitgelegd dat wij – door de overlast – de groepen aan de X-sstraat graag in kaart brengen. Y bleef boos.

Registratie 3: Jeugd maakt een praatje

We zagen een groep jeugd op het plein bij de school staan. De groep jeugd aangesproken. De gehele groep was beleefd en sociaal en vond het geen probleem hun legitimatie te laten zien. Alle namen genoteerd. Bleek voornamelijk te gaan om jeugd die een praatje met elkaar maakte voor het stappen.

Registratie 4: Drugsrunner

Rapporteurs zagen A lopen, hierop zijn wij gekeerd, maar A was nergens te bekennen. Wij vermoedden dat hij aan het drugsrunnen was, omdat hij zicht had op het verkeer de stad in.

Hierop een tijdje gestaan bij deze plek en wij zagen A uit de wc komen. A om zijn legitimatie gevraagd, waarop hij zei dat zijn advocaat had gezegd zijn legitimatiebewijs niet te geven. Alleen als hij wat gedaan had en volgens hem had hij niks gedaan. Hierop hem de keuze gegeven: of hij geeft zijn legitimatiebewijs af of hij moet mee naar het politiebureau.

Registratie 5: Geparkeerde auto

Rapporteurs controleerden een personenauto op de straat. Plotseling stapten twee Antillianen uit een andere, in een parkeervak geparkeerde Fiat en liepen schielijk weg.

Op onderbuikgevoel beiden aangesproken. Auto stond al lang stil, motor koud en binnen flink aangeslagen. Van man van bestuurderszitplaats rijbewijs gevraagd. Hij zei dit niet bij zich te hebben en wilde weglopen. Kwam uiteindelijk na streng aanspreken teruglopen en rende, nadat wij een identiteitsbewijs gevorderd hadden, als een haas weg. Tweede man vastgepakt en in politieauto plaats laten nemen, voordat deze ook voor haas zou gaan spelen. Dit bleek X te zijn. Met diens toestemming drie foto's van hem gemaakt, benaderbaar via Foto-gsm, alsmede een foto van zijn paspoort.

Registratie 6: Bulgaarse vrouwen

Op 19 februari 2010 omstreeks 19.30 uur fietsten wij, verbalisanten, op de X-weg. Ter hoogte van de winkel H zagen wij drie vrouwen lopen, die uit H stapten en in de richting van de winkel A liepen. Opvallend was, en dat wekte onze nieuwsgierigheid op, dat ze zonder boodschappen uit de winkel H kwamen en zo ook uit de winkel A. Gezien hun signalement van Bulgaarse afkomst besloten wij om een controle uit te voeren.

Vervolgens hielden wij de dames staande en vroegen om hun legitimatiebewijs. Omdat ze niet begrepen wat wij vroegen, maakte ik, verbalisant, kenbaar dat ik Turks kon spreken en vroeg of zij dit ook konden. Dit was het geval. Ik legde aan hen uit wat wij wilden onderzoeken en of zij toestemming hiervoor gaven, en dit was het geval.

Wij, verbalisanten, liepen met ze mee naar hun woning omdat de vrouwen geen identiteitsbewijzen bij zich hadden. Hieruit bleek dat de dames genaamd waren: A, B en C. Zij hadden niets weggenomen uit de winkels, we konden verder niks vinden. Gaarne aandacht.

Registratie 7: Kleine fiets

Zagen persoon op een zwarte fiets met verlengd stuur rijden. Fiets kwam wat te klein over voor hem. Hem aangesproken, vertelde dat het zijn fiets was. Na controle ID ging hij richting A.

Registratie 8: Onbetrouwbaar autoverhuurbedrijf

Rapporteurs zagen tijdens surveillance een grijze Audi A3 op de parkeerplaats staan. Deze auto staat op naam van een bij de politie als onbetrouwbaar bekendstaand autoverhuurbedrijf. Hierop inzittenden uitgebreid gecontroleerd. Achter het stuur zat A. Zij had geen rijbewijs. Motor stond echter uit. Ze zat een beetje te chillen met haar vriendje B (houder voertuig). B had al een aardige slok op (fles rum en een fles cola lagen in de auto). B begon tegen rapporteurs hoog van de toren te blazen en was recalcitrant. B vertelde rapporteurs dat hij hen (de politie) 'haat'. Nadat hij zijn legitimatie aan ons had overhandigd, bedaarde B en was er zowaar een gesprek mee te voeren.

B vertelde dat hij vroeger een VW Golf IV had en nooit problemen had. Sinds zijn neef deze auto voor hem had geleased, werd hij helemaal ziek gecontroleerd door de politie. De neef van B, die de auto zou hebben geregeld, zou een schoonmakersbedrijf runnen. B gaf aan de hele nacht in zijn auto te verblijven en 's ochtends weg te rijden. B medegedeeld dat hij onder invloed niet mag rijden en dat hij, mocht hij rijdend worden aangetroffen, een flinke douw gaat krijgen. Aandacht voor B in verband met auto van dit autoverhuurbedrijf, zijn antecedenten en mogelijk artikel 8.

Observatie 4: Preventief fouilleren en ID-controle?

Datum	3 september 2010
Situatie	Uitgaansavond
Beschrijving	Op vrijdagavond worden auto's en inzittenden preventief gefouilleerd voor het stadhuis. Op een bepaald moment wordt een auto met twee inzittenden aan de kant gezet. Na het fouilleren van de eerste persoon en het doorzoeken van de auto wordt bij de tweede persoon € 5000 in de broekzak gevonden. Omdat de politie op basis van het type auto en de achtergrond van de persoon vermoedt dat het gaat om een drugsrunner, wordt zijn identiteitsbewijs ter inzage gevorderd en worden zijn persoonsgegevens genoteerd.

4.7 Tussenbeschouwing

In dit hoofdstuk is een aantal voorbeelden van politieregistraties en observaties weergegeven. Uit de politieregistraties kan opgemaakt worden dat veruit de meeste registraties betrekking hebben op een vordering van het identiteitsbewijs in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de hulpverleningstaak. In iets mindere mate komt de openbare-ordehandhaving

naar voren als grond voor de vordering, aangezien deze voornamelijk rondom grote evenementen en eventueel dreigende openbare-ordeverstoringen plaatsvindt. Deze komen in tegenstelling tot de constatering van strafbare feiten (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde) en de hulpverleningstaak niet frequent voor.

Naast deze drie categorieën zien wij in de registraties nog een andere categorie die niet direct te scharen is onder de politietaak en die niet specifiek beschreven is in de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht. In die gevallen is het niet direct duidelijk in welk kader van de politietaak (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, openbare-ordehandhaving of hulpverlening) de vordering is gedaan. Wel laat deze ‘buitencategorie’ de rekbaarheid van de toepassing zien die door de jurisprudentie en de Aanwijzing gecreëerd wordt. De jurisprudentie geeft de politieambtenaar immers een eigen beoordelingsruimte en de Aanwijzing schetst kaders voor de vorderingsbevoegdheid, maar laat het na om scherpe richtlijnen op te stellen. Dit is uiteraard niet vreemd omdat de uitgebreide politietaak zich niet makkelijk laat vangen in een aantal vast omschreven situaties op papier.

De registraties uit de buitencategorie druisen in sommige gevallen in tegen de Aanwijzing. Zo wordt bijvoorbeeld in een registratie een groep jeugd die op een plein bij de school staat gecontroleerd. Deze groep wordt aangesproken en vindt het geen probleem dat naar hun legitimatie wordt gevraagd. Het wordt niet helemaal duidelijk wat de aanleiding is voor de vordering. Daarnaast staat in de Aanwijzing expliciet dat de bevoegdheid tot identiteitscontrole niet zonder meer toestaat dat grotere groepen personen zonder verdere aanleiding gecontroleerd worden. De onrechtmatigheid hiervan zal alleen lastig te bepalen zijn omdat niet duidelijk is wat onder een ‘grotere’ groep verstaan moet worden. Bovendien komt uit de registratie ook niet naar voren of de jongeren misschien op een overlastlocatie staan. Sprake van overlast was er in dit geval echter niet.

Bij twee andere registraties waarin verschillende jongeren op straat gecontroleerd worden, is ook geen directe aanleiding of redelijkerwijs aanwezige noodzakelijkheid voor de politietaak te onderscheiden. De onderzoekers zien in ieder geval geen directe aanleiding, aangezien de jongeren gewoon op straat lopen. In beide situaties lijkt de locatie een belangrijke rol te spelen. Uit één registratie is op te maken dat de politie soms boven op een jeugdgroep zit en van elke aanwezigheid van wie dan ook in die groep een registratie zal maken. In dit geval zet de politie de vorderingsbevoegdheid in als middel om een jeugdgroep in kaart te brengen. Deze groep bevindt zich mogelijk vaak op dezelfde locatie, waardoor

het staan op deze locatie de politie een vrijbrief lijkt te geven om te controleren, ook al is er geen sprake van overlast of andere overtredingen.

Bij mogelijk grootschalige openbare-ordeverstoringen (rond voetbalwedstrijden of tijdens demonstraties) is identiteitscontrole een geëigend middel om proactief potentieel overlast gevende groepen in kaart te brengen en de-escalerend te werken. Groepsagressie en uitdagend gedrag vormen dan de grondslag voor de identiteitscontrole, niet de individuele achtergrondkenmerken van individuen. Daar waar de tactische inzet tegen groepen kleinschaliger wordt, bijvoorbeeld bij het inventariseren van jeugdgroepen in wijken, neigt identiteitscontrole meer naar profiling. Omdat de grondslag voor identiteitscontrole aanwezig moet zijn, is het van belang dat duidelijk wordt wat de concrete aanleiding is voor de identiteitscontrole onder bijvoorbeeld jeugdgroepen. Mogelijk overlast gevende of criminele acties van een jeugdgroep zijn te billijken, maar dat jongeren van een bepaalde etnische afkomst zijn niet.

Een vergelijkbare situatie ontstaat bij de controle van huurauto's die op naam staan van bedrijven waarvan de politie ambtshalve weet dat deze regelmatig worden gebruikt door drugsrunners en drugsdealers. Het zien van een dergelijke auto lijkt voor de politieambtenaren directe reden aanleiding de inzittenden te controleren. Bestuurders geven ook aan buitensporig veel gecontroleerd te worden sinds zij in bepaalde huurauto's rijden. De vraag is of dit een onrechtmatige of juist een slimme toepassing van de bevoegdheid is. De aanleiding tot de vordering is niet altijd duidelijk, want in deze gevallen geven eerdere registraties met betrekking tot een object (de auto die wordt gebruikt voor drugsrunnersactiviteiten) de doorslag om personen te controleren. Ook tijdens de observaties hebben wij gezien dat deze typen auto's een 'speciale behandeling' kregen. Zo blijkt uit een observatie dat bij een preventief-fouilleeractie €5000 wordt gevonden bij een persoon, waarna deze persoon wordt gecontroleerd. De Aanwijzing stelt echter dat het identiteitsbewijs niet gevorderd mag worden bij preventief-fouilleeracties als bij personen geen wapens of drugs worden gevonden of als een andere aanleiding bestaat. Wat onder 'een andere aanleiding' verstaan wordt, blijft onduidelijk in de Aanwijzing; de beoordelingsvrijheid van de politieambtenaar vormt hierin de doorslaggevende factor.

In eerdere onderzoeken (Van Donselaar en Rodrigues, 2006, en Duker e.a., 2004), die in §2.2 besproken zijn, wordt expliciet ingegaan op een doelgroep die doelwit zou kunnen worden van discriminatie, namelijk islamitische allochtonen. Hoewel wij uit de registraties geen aanwijzingen vinden die zouden kunnen duiden op discriminatie, is de grote hoeveelheid Noord-Afrikaanse namen die in de geanalyseerde registraties terugkomen wel opvallend te noemen.

Samenvattende slotbeschouwing

Op 1 juni 1994 trad de Wet op de identificatieplicht (WID) in werking. Met deze wet werden burgers verplicht om in bepaalde situaties een identiteitsbewijs te verstrekken (de identificatieplicht). Op 1 januari 2005 trad de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) in werking. Sindsdien mag een politieagent om een identiteitsbewijs vragen wanneer dat ‘redelijkerwijs noodzakelijk’ is voor de uitoefening van zijn politietaak. De WUID vormt een wijziging en aanvulling op de bestaande identificatieplichten in de WID. De WUID stelt dat iedereen die de leeftijd van 14 jaar heeft bereikt, verplicht is om op vordering van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8a van de Politiewet 1993 of een toezichthouder een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden (de toonplicht). De reden om de WUID in te voeren is ‘het verschaffen van een instrument om de handhaving en het toezicht door de overheid over de gehele linie te ondersteunen en te versterken’ (College van procureurs-generaal, 2009).

Sinds de invoering van de WID en de WUID zijn de meningen over identiteitscontroles onder burgers, wetenschappers, politiek en politie verdeeld. Met name door criticasters wordt gesteld dat identiteitscontrole discriminatie in de hand werkt en een hulpmiddel voor ethnic profiling is. De politieambtenaren zelf lijken zonder veel problemen om te gaan met het middel, aangezien de vorderingsbevoegdheid hen goed lijkt te ondersteunen bij de politietaak. De vraag is alleen of dit ten koste mag gaan van de persoonlijke levenssfeer van burgers zoals bedoeld in artikel 8 EVRM.

5.1 Het onderzoek

In het kader van de Call van Politie & Wetenschap is een onderzoek naar identiteitscontrole uitgevoerd. Het bredere doel van dit onderzoek is om te analyseren of en hoe de normering van de WUID doorwerkt in de uitvoeringspraktijk en hoe deze uitvoeringspraktijk vervolgens te duiden valt. Die duiding kan plaatsvinden aan de hand van twee uitersten: een zeer restrictieve toepassing van de

WUID door politieambtenaren (enkel bij het plegen van een strafbaar feit), of juist een willekeurige, selectieve toepassing van de WUID. Binnen dit spectrum zijn uiteraard tussenvarianten mogelijk. De output van dit onderzoek moet leiden tot praktische handvatten die de agent op straat kunnen helpen bij het efficiënter en beter inzetten van de bevoegdheid tot het controleren op identiteit.

Dit hoofdstuk geeft een slotbeschouwing van de onderzoeksbevindingen en is daarmee te lezen als een samenvatting, uitmondend in suggesties voor de uitvoeringspraktijk.

In het onderzoek is een set aan onderzoekshandelingen ingezet om zicht te krijgen op de toepassing van identiteitscontroles in de praktijk en om belangrijke rechterlijke toetsingen in kaart te brengen. Ten eerste zijn in totaal ongeveer duizend politieregistraties geanalyseerd. Hierbij is gekeken naar de reden om de identiteitscontrole toe te passen, de manier waarop de identiteitscontrole is toegepast en welke personen zijn gecontroleerd. Ten tweede is er een inventarisatie van publicaties uitgevoerd om inzichtelijk te maken wat de onderzoeksmatige stand van zaken rond identiteitscontroles is. Ten derde is een analyse gemaakt van de relevante jurisprudentie. Het uitgangspunt is hierbij geweest dat de overwegingen van de rechter inzicht zullen geven in de toelaatbaarheid van identiteitscontroles en de eisen die daaraan worden gesteld. Ten slotte hebben de onderzoekers meegelopen bij drie politiekorpsen om een beeld te krijgen van de alledaagse politiepraktijk als het gaat om identiteitscontroles.

5.2 Bevindingen per onderzoekshandeling

Literatuuranalyse

Wanneer we de (wetenschappelijke) publicaties rond identiteitscontroles op een rij zetten, dan staan de meeste kritisch tegenover het middel. ‘Ethnic profiling’ en ‘discriminatie’ zijn termen die regelmatig met identiteitscontrole in verband worden gebracht.

Ethnic profiling in combinatie met identiteitscontrole wordt in de literatuur als ontoelaatbaar beschouwd. Maar in de literatuur wordt soms getwijfeld of de discretionaire bevoegdheid van de politie bij identiteitscontroles niet tot een verschillende benadering van etnische groepen leidt.

De meest recente evaluatie rond identiteitscontroles in Nederland, die van Everwijn e.a. (2009), drukt discriminatie uit in het aantal klachten dat gemaakt wordt, waarbij de opmerking geplaatst wordt dat voornamelijk gebruik is gemaakt van materiaal dat afkomstig is van opsporingsambtenaren. Uit onder-

havig onderzoek komt naar voren dat de weg naar een formele klacht vooral een formeel juridische procedure is die burgers zeker niet aanspoort om eraan te beginnen, als deze bij de burger al bekend is. Internetsites die ervaringen van burgers verzamelen, belichten een voornamelijk negatief beeld van identiteitscontroles. Met name de benadering door politiefunctionarissen en de vermeende selectie van bepaalde groepen zijn burgers een doorn in het oog.

Jurisprudentieanalyse

Volgens de geanalyseerde jurisprudentie is sprake van een redelijke taakuitoefening als een duidelijk verband bestaat tussen taakuitoefening enerzijds, zoals het constateren van strafbare feiten, en het toepassen van de vorderingsbevoegdheid anderzijds. De rechter rekt het controlemechanisme op omdat deze niet altijd in dezelfde tijdsperiode en op dezelfde locatie plaats hoeven te vinden. Het verband is dus rekkelijk, maar hoe rekkelijk, bepaalt de agent en in een beperkt aantal gevallen de rechter.

Verder stelt de rechter dat een individuele politieambtenaar een eigen beoordelingsruimte toekomt bij de vraag of hij in het concrete geval de bevoegdheid heeft iemand te vragen naar zijn identiteitsbewijs. Opvallend is dat de eis van een goede grondslag voor de beoordelingsruimte niet specifiek benoemd is in de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht. Mogelijk is deze beoordelingsruimte te scharen onder het feit dat de controle toegepast moet worden in het kader van een redelijke taakuitoefening. In hoeverre het in een concrete situatie redelijk is, wordt aan de individuele politieambtenaar overgelaten. De situaties die in de Aanwijzing worden beschreven, zijn alle gericht op concrete praktijk-situaties, maar gelden slechts als voorbeeld en kunnen de lading van de dagelijkse politiepraktijk niet dekken.

Waar de criteria voor het bepalen van de grenzen van de beoordelingsruimte liggen, wordt nergens duidelijk. De vraag is ook of dit een probleem is, omdat uiteindelijk een rechter de invulling die aan de beoordelingsruimte wordt gegeven, kan toetsen. Als het gaat om jurisprudentie op het gebied van identiteitscontrole is het belangrijk om zich te realiseren dat minder dan het topje van de ijsberg bij de rechter terechtkomt. De mondige burger die kennelijk tegenover de politie en op internet (al dan niet terecht) kritiek op de identiteitscontrole uit, weet gewoonweg niet de route om zijn recht te halen. Het kan natuurlijk ook zijn dat de burger zich (te veel) schikt in het betalen van de €60 boete en vervolgens zijn ergernis via andere kanalen dan het juridische uit.

Het vorige punt brengt met zich mee dat er niet veel jurisprudentie rond

identiteitscontroles bestaat. De jurisprudentie waarover we kunnen beschikken, betreft hoofdzakelijk ‘zwaardere’ criminele feiten of mondige burgers die hun zaak voor de rechter laten komen. Feit blijft dat de politieambtenaren in het gros van de geanalyseerde zaken de beoordelingsruimte kennelijk niet overschrijden en de vorderingsbevoegdheid van de WUID rechtmatig toepassen.

Registratieanalyse/observaties

Het gros van de door ons bekeken zaken betreft de categorie ‘strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde’. In veruit de meeste gevallen vindt een identiteitscontrole plaats nadat er een strafbaar feit is geconstateerd. De strafbare feiten betreffen vooral verkeersovertredingen en overtredingen waarbij alcohol in het spel is (openbare dronkenschap en alcohol op straat). De ‘openbare-ordehandhaving’ komt minder vaak terug in de door ons bekeken politieregistraties. Deze vorm wordt toegepast rondom grote evenementen, voetbalwedstrijden en demonstraties. Everwijn e.a. (2009) geven aan dat identiteitscontroles slechts in uitzonderingsgevallen in het kader van hulpverlening ingezet worden. Op basis van het casusmateriaal in onderhavig onderzoek zien we wel degelijk meer basis hiervoor. We nemen niet aan dat de taak van de politie in dit kader is veranderd. Mogelijk worden identiteitscontroles bij de politie, maar ook bij burgers meer gemeengoed, waardoor ook meer op identiteitscontroles in het kader van hulpverleningstaken wordt geregistreerd.

Naast deze drie categorieën zien wij in de registraties nog een andere categorie als het gaat om identiteitscontrole, die niet direct te scharen is onder de politietaak en die niet specifiek beschreven is in de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht. In deze registraties is het niet direct duidelijk in welk kader van de politietaak (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, openbare-ordehandhaving of hulpverlening) de vordering is gedaan. Juist deze categorie van identiteitscontrole is gevoelig voor aspecten van ethnic profiling, zeker omdat het regelmatig gaat om identiteitscontroles die een duidelijke grondslag missen. Deze categorie laat daarmee de rekbaarheid van de toepassing zien die door de jurisprudentie en de Aanwijzing gecreëerd wordt. De jurisprudentie geeft de politieambtenaar immers een eigen beoordelingsruimte, terwijl de Aanwijzing slechts kaders schetst voor de vorderingsbevoegdheid. Dit is uiteraard niet vreemd omdat de uitgebreide politietaak zich niet makkelijk laat vangen in een aantal situaties die op papier beschreven zijn.

5.3 Duiding van de onderzoeksresultaten en suggesties voor de politiepraktijk

Hoe duiden we bovenstaande bevindingen en welke meerwaarde hebben zij voor de politiepraktijk? Een belangrijke constatering in dit onderzoek is dat er een wettelijke basis is voor de identiteitscontroles die door de politie worden uitgevoerd. Dit neemt niet weg dat oneigenlijke identiteitscontroles zeker voor zullen komen, maar de analyse van de registraties geeft geen aanleiding om te denken dat dit schering en inslag is. Bovendien blijkt uit de registraties dat de intuïtieve politiefunctionaris die proactief een identiteitscontrole uitvoert het in de meeste gevallen bij het rechte eind heeft en strafbare feiten ontdekt. Uiteindelijk blijft het in dergelijke gevallen natuurlijk wel aan de rechter om te beoordelen of de agent buiten de gestelde kaders van de WUID is gegaan.

De locatiegebonden identiteitscontroles die in de Aanwijzing genoemd worden, leveren uiteindelijk bij de rechter ook weinig weerstand op. In veel gevallen hebben deze controles betrekking op jeugdgroepen die op een bepaalde locatie aanwezig zijn. Rechterlijke uitspraken over deze toepassing zijn wij nog niet tegengekomen. Daar waar groepen op basis van groepsgedrag (bijvoorbeeld in potentie of concreet overlast gevend) aan een identiteitscontrole worden onderworpen, lijkt weinig aan de hand. Het wordt anders als individuele kenmerken van groepsleden worden aangewend om groepen te controleren; dit neigt naar ethnic profiling. Het is daarom van belang dat de grondslag voor een identiteitscontrole altijd vermeld wordt.

Identiteitscontroles gaan volgens de rechter over de grens van rechtmatigheid als de politie zich richt op een object (bijvoorbeeld een auto van een verhuurbedrijf dat te boek staat als autoleverancier voor drugsrunners). We zien bestuurders van dergelijke objecten regelmatig in de registraties terugkeren en een enkele keer in de jurisprudentie. Maar juist in de jurisprudentie bestempelt de rechter de grondslag voor deze identiteitscontrole als onrechtmatig.

De twee belangrijkste informatiebronnen voor de politieambtenaar die iets kunnen zeggen over de toepassing van de identiteitscontrole zijn de Aanwijzing en de jurisprudentie. In het algemeen sluit de Aanwijzing goed aan op de jurisprudentie, gezien het feit dat in het gros van de rechtszaken waarbij de vordering van het identificatiebewijs onderwerp van onderzoek is, geoordeeld wordt dat de politieambtenaar de vordering rechtmatig heeft benut. Toch blijkt er een verschil tussen beide bronnen waarneembaar, aangezien de jurisprudentie de politieambtenaar een bepaalde vrijheid toedicht om zelf te bepalen wie hij wel of niet om zijn identificatiebewijs kan vragen. Deze vrijheid komt in de Aanwijzing slechts summier aan bod.

De beoordelingsruimte heeft in een tweetal rechtszaken geleid tot invrijheidsstelling of strafvermindering voor de verdachten aangezien de politieambtenaren hun beoordelingsruimte overschreden hadden. Gezien het totaal aantal vorderingen in Nederland lijkt dit aantal rechtszaken te verwaarlozen. Toch zijn we voorstander van beter uitwerken van de beoordelingsruimte, zowel voor de politiefunctionaris als voor de burger. In de Aanwijzing is bijvoorbeeld opgenomen dat de uitoefening van de controlebevoegdheid niet zonder meer op zijn plaats is bij grotere groepen personen die verder geen aanleiding tot identificatie geven. Deze 'grotere groepen' worden in de Aanwijzing niet nader gedefinieerd. Het is daarmee getalsmatig onduidelijk hoe groot de groep moet zijn voordat wel mag worden gecontroleerd of wat de aard van de groep is (jeugdgroepen, demonstranten, hooligans of bijvoorbeeld winkelend publiek). Uit de evaluatie van de WUID (Everwijn e.a., 2009) blijkt onder meer dat de bevoegdheden worden gebruikt voor het in kaart brengen van (jeugd)groepen die regelmatig overlast veroorzaken. Ook uit interviews met respondenten en uit de politieregistraties komt naar voren dat regelmatig groepen jongeren gecontroleerd worden. Dit gebeurt zelfs indien er geen sprake is van enige overtreding of overlast. Mogelijk dat de locatie (bijvoorbeeld overlast nabij een hangplek voor jongeren) de aanleiding is om te controleren. In de Aanwijzing of wetgeving wordt hier echter niet duidelijk op ingegaan. De vraag is dan wat de politie de legitimiteit biedt om iemands identiteit te vorderen.

Het voorgaande kunnen we ook breder trekken. Vanuit wetenschappelijke zijde wordt opgemerkt dat de WUID de politie in de praktijk de gelegenheid geeft om 'personen te registreren die (nog) niet als verdachte aangemerkt kunnen worden' (Van Klink & Zeegers, 2008). Zij pleiten voor meer transparante identiteitscontroles.

Per definitie zijn identiteitscontroles minder transparant dan bijvoorbeeld middelen als preventief fouilleren en cameratoezicht. Identiteitscontroles kunnen, ook nu de hulpverleningscategorie in de nieuwe Aanwijzing uit 2009 expliciet wordt genoemd, ingezet worden in het gehele politiespectrum. Aan preventief fouilleren en cameratoezicht kleven meer gebiedsmatige, uitvoeringstechnische en wettelijke restricties, waardoor deze beperkter door de politie kunnen worden ingezet. Bovendien zal de burger bij deze twee vormen meer het idee hebben dat zijn belangen worden behartigd dan bij identiteitscontroles, want de doelen van beide middelen zijn voornamelijk gericht op het detecteren van criminaliteit en wapenbezit. Na een preventief-fouilleeractie, die

wettelijk gezien alleen aselekt en alleen in bepaalde gebieden mag worden uitgevoerd, loopt de burger in het algemeen weer verder zonder dat er gevolgen zijn en zonder dat zijn persoonlijke gegevens gevraagd worden.

Een preventief-fouilleeractie op wapens zal door de burger ook anders beleefd worden dan de identiteitscontrole en het uitschrijven van een eventuele boete voor het niet voeren van fietsverlichting in de avond. Het is daarom van belang dat de politie voorafgaand aan de identiteitscontrole verduidelijkt wat de redenen hiervoor zijn. In de registraties staat de aanleiding voor de identiteitscontroles genoemd, maar of deze aan de burger wordt medegedeeld, is niet (altijd) duidelijk.

We komen nog even terug op de eerder vermelde ‘personen die (nog) niet als verdachte aangemerkt kunnen worden’. Identiteitscontroles zijn een instrument voor criminaliteits- en overlastbeheersing in brede zin; het kan voor allerlei zaken worden ingezet. Uit het onderzoek blijkt dat jongeren bijvoorbeeld in het kader van de inventarisatie van jeugdgroepen aan een identiteitscontrole worden onderworpen. Hun personalia worden vervolgens genoteerd, zonder dat er sprake is van enig strafbaar feit. Het is daarbij niet uitgesloten dat burgers niet altijd weten waarom naar een identiteitsbewijs wordt gevraagd.

Het is een algemeen verschijnsel dat de burger steeds meer privacy moet inleveren ten koste van thema's als ‘veiligheid’. Daar staat tegenover dat de burger steeds mondiger wordt, maar kennelijk als het gaat om identiteitscontrole weinig tot geen beroep doet op het oordeel van de rechter. Deze controverse verplicht de overheid, specifiek de politie als uitvoerder van de identiteitscontroles, prudent om te gaan met het inwinnen van personalia. Concreet stellen we daarom voor dat de politie in dergelijke gevallen altijd aangeeft met welk doel de informatie vergaard wordt. Dit zowel in de gevallen waarin een boete wordt uitgeschreven als in de gevallen waarin het individu zijn legitimatiebewijs kan tonen, maar waarbij de vordering zelf als een inbreuk wordt ervaren.

Kortom: met een aantal kleine accentverschuivingen in de Aanwijzing en in de politiepraktijk kan de identiteitscontrole transparanter verlopen. Dit vereist voor de politie geen rigoureuze omwenteling in werkwijze aangezien zij de WUID over het algemeen goed toepast, maar maakt de acceptatie voor identiteitscontrole bij burgers mogelijk groter. De kaders voor de beoordelingsruimte in de Aanwijzing moeten de agent meer houvast bieden in wat hij wel en niet mag.

Wat betreft de ogenschijnlijk lage acceptatiegraad³² van burgers voor identiteitscontroles moeten we ons realiseren dat onder een representatief deel van de burgers in Nederland nog nooit is onderzocht hoe zij exact over identiteitscontroles denken. Tot op heden baseren de onderzoeken zich vooral op klachten die via instanties en de juridische weg zijn ingediend. Ook mag worden aangenomen dat op specifiek voor identiteitscontrole in het leven geroepen websites vooral mensen met een negatieve ervaring afkomen. Dit alles is opmerkelijk, zeker wanneer we kijken naar de diverse draagvlakonderzoeken voor preventief fouilleren die periodiek in enkele steden gehouden worden. Het draagvlak onder burgers voor preventief fouilleren is in deze onderzoeken over het algemeen hoog. Dit komt mede omdat de burgers weten wat het doel is van dit middel. Mogelijk dat een draagvlakonderzoek inzichtelijk kan maken hoe men in de maatschappij tegen de identificatieplicht aankijkt en waarom dit het geval is.

We stellen daarom ten slotte voor om een vervolgonderzoek op te starten onder burgers. Daarin kunnen naast aspecten als acceptatiegraad bijvoorbeeld ook de ervaringen met de bejegening door politiefunctionarissen tijdens identiteitscontroles en de reactie daarop van burgers worden meegenomen.

32 Gezien de wetenschappelijke kritiek vanuit juridische hoek en de internetprotesten.

Literatuur

Kamerstukken en officiële publicaties

Staatsblad 2004, 300.

Kamerstukken II, 1989-1990, 19403, nr. 16, 38.

Kamerstukken II, 2004-2005, 29218, nr. 3.

Kamerstukken II, 2004-2005, 29218, nr. 22.

College van procureurs-generaal, Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2004A016). Stct. 2004, nr. 247.

College van procureurs-generaal, Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2009A024). Stct. 2009, nr. 19481.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1980-1981, 16812, nrs. 1-2, 1.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29218, nr. 3.

Jurisprudentie

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 1 oktober 2008, LJN: BG0447.

Rechtbank 's-Gravenhage, 27 februari 2006, LJN: AV4186.

Rechtbank Arnhem, 15 maart 2007, LJN: BA0732.

Gerechtshof Amsterdam, 28 maart 2007, LJN: BA2133.

Rechtbank Roermond, 30 juni 2006, LJN: BD6043.

Rechtbank 's-Gravenhage, 13 juli 2007, LJN: BA9906.

Gerechtshof 's-Gravenhage, 4 juli 2006, LJN: AY0117.

Gerechtshof 's-Gravenhage, 4 juli 2006, LJN: AY0109.

Rechtbank Rotterdam, 26 juni 2009, LJN: BJ1570.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 14 juli 2008, LJN: BD6896.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 25 maart 2010, LJN: BL8763.

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

Rechtbank Rotterdam, 26 juni 2009, LJN: BJ1570.

Gerechtshof Leeuwarden, 21 oktober 2010, LJN: BO1389.

Wetenschappelijke publicaties

- Blom, Y. (2006). *Ethnic profiling*. Den Haag: CBS/WODC.
- Buro Jansen & Janssen (2007). *Thema identificatie*. Amsterdam: Buro Jansen & Janssen.
- Donselaar, J. van & P.R. Rodrigues (red.) (2006). *Monitor racisme en extremisme*. Amsterdam: Anne Frank Stichting.
- Duker, M., M.E. de Meijer & B.J. Schmitz (2004). *Commentaar van het NCJM inzake deWet op de uitgebreide identificatieplicht*. Leiden: NJCM.
- Everwijn, H., W. Jongebreuer & P. Lolkema (2009). *Evaluatie WUID*. Den Haag: WODC.
- Hert, P. de & R. Nehmelman (2006). 'Privacy versus veiligheid. Een analyse van enkele projecten in de sfeer van criminaliteitspreventie'. In: W.P.S. Bierens, C.L.C. Richert & P.G.C. van Schie (red.). *Grondrechten gewogen. Enkele constitutionele waarden in het actuele politieke debat*. Artikelen 1, 3, 7, 8, 10 en 23. Den Haag: Telders-stichting.
- Hertogh, M. (2006). 'www.identiteitsnee.nl. Protest op internet en de Wet op de uitgebreide identificatieplicht'. In: B. van Klink & N. Zeegers. *Hoe maakbaar is veiligheid? Over deWet op de uitgebreide identificatieplicht*. Breda: Papieren Tijger, 87-99.
- Hustinx, P.J. (2003). *Brief wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht, 12 februari 2003*. Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens.
- Klink, B. van & N. Zeegers (red.) (2006). *Hoe maakbaar is veiligheid? Over deWet op de uitgebreide identificatieplicht*. Breda: Papieren Tijger.
- Klink, B. van & N. Zeegers (2008). 'De identificatieplicht als middel tot de-anonimisering en disciplinering. Politieagenten aan het woord'. In: *Recht der Werkelijkheid* 2008-2, 35-56.
- Meerschaut, K. & P. de Hert (2007). 'Identiteitscontroles in rechtsvergelijkend perspectief. Moet controle op kleur worden gemeten?' In: *De orde van de dag* 40, 12-20.
- Nazarski, E. (2010). 'Politiewerk in Europees mensenrechtenperspectief'. www.websitevoordepolitie.nl, 6 april 2010.
- Open Society Institute (2009). *Adressing ethnic profiling by police. A report on the strategies for effective police stop and search project*. New York: Open Society Institute.
- Sutorius, E. (red.) (2002). 'Open brief aan de minister van Justitie'. In: *Nederlands Juristenblad*, 2002-32.

Bijlage

Twée klachten ombudsman

Klacht 1

Verzoeker klaagt erover dat de politie hem zonder een geldige reden heeft gevraagd naar zijn legitimatiebewijs.

Beoordeling

Grondrechten

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd in verdragen en de Grondwet. De overheid mag in bepaalde gevallen een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van burgers, maar dient daarbij wel aan een aantal vereisten te voldoen.

Inbreuk op de privacy

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de klacht van verzoeker gegrond is. De motivering die de korpsbeheerder aandraagt dat de inzage van het identiteitsbewijs viel onder een redelijke taakuitoefening van de politie is naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet toereikend. De korpsbeheerder stelde dat de inzage noodzakelijk was omdat het gebied rondom het station één uur voor aanvang van de demonstratie was aangemerkt als een gebied met een verhoogd veiligheidsrisico. Dit verhoogde veiligheidsrisico was volgens de korpsbeheerder het gevolg van het gevaar voor een confrontatie tussen beide groepen. Met alle gevolgen voor de openbare orde van dien.

De Nationale ombudsman heeft geen reden aangetroffen waaruit blijkt dat het gebied rondom het station zelf extra beveiligd zou moeten worden een uur voor aanvang van de demonstratie. De dreigende confrontatie tussen de ver-

schillende demonstrerende groepen geldt niet alleen voor het gebied rondom het station maar betreft de hele stad. Door identificatie te vragen in het stationsgebied wordt het tijdstip van het toepassen van een bevoegdheid te veel naar voren getrokken en daarmee is deze toepassing te zeer verwijderd van een daadwerkelijke verstoring van de openbare orde dan wel het plegen van strafbare feiten. Mocht de burgemeester daartoe wel aanleiding zien, dan staan zijn noodbevoegdheden als burgemeester tot zijn beschikking. Nu er geen deugdelijke motivering wordt gegeven dat de vordering tot inzage van een identiteitsbewijs in dit geval viel onder de redelijke taakuitoefening van de politie, had de politie niet het recht om deze inzage te vorderen. Daarmee is de klacht van de heer D. gegrond.

Zicht krijgen op samenstelling groep

Gezien de afgelegde verklaringen van de betrokken politieambtenaren tijdens de klachtbehandeling door de klachtencommissie lijkt het doel van de inzage van het identiteitsbewijs meer gelegen te zijn in het feit dat de politie een beter beeld wilde verkrijgen van de identiteit van de aanwezige fotografen. Dit met het doel om enerzijds vast te stellen in hoeverre deze fotografen behoren tot een extreem linkse of rechtse groepering en anderzijds om de persoonlijke veiligheid van overige fotografen met perskaart te waarborgen. Nu de korpsbeheerder dit doel echter niet aanvoert als reden voor de inzage van het identiteitsbewijs, zal de Nationale ombudsman hier geen oordeel over geven.

Advies klachtencommissie

De Nationale ombudsman merkt op dat de Commissie voor de Politieklachten van de politie Utrecht in een uitgebreid en goed onderbouwd advies aan de korpsbeheerder, deze adviseerde om de klacht gegrond te verklaren. De motivering van de korpsbeheerder om dit advies niet te volgen acht de Nationale ombudsman van onvoldoende kwaliteit. De korpsbeheerder gaat niet in op de punten die de klachtencommissie bespreekt en geeft geen steekhoudende argumenten voor het niet opvolgen van het advies. Daarmee krijgt het werk van de klachtencommissie onvoldoende waardering.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het regionale politiekorps Utrecht te Utrecht is gegrond wegens schending van het behoorlijkheidsvereiste dat grondrechten (in dit geval het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) worden gerespecteerd.

Onderzoek

Op 6 november 2009 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D. te Utrecht, met een klacht over een gedraging van het regionale politiekorps Utrecht te Utrecht. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de korpsbeheerder van het regionale politiekorps Utrecht (de burgemeester van Utrecht), werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen en aan te vullen. De korpsbeheerder berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

- verzoekschrift van de heer D. van 6 november 2009;
- advies van de Commissie voor de Politieklachten van de politie regio Utrecht;
- verklaringen afgelegd ten overstaan van de klachtbehandelaar;
- verklaringen afgelegd ten overstaan van de klachtencommissie;
- beoordeling korpsbeheerder van 1 oktober 2009.

Algemeen

Op 21 februari 2009 was er in Amersfoort een demonstratie van een extreem rechtse partij, de Nederlandse Volksunie. De burgemeester van Amersfoort had voor zowel deze demonstratie als voor een ‘tegendemonstratie’ toestemming verleend.

Klacht over het zonder reden vragen om inzage identiteitsbewijs

Verzoeker, de heer D., was een uur voor aanvang van de demonstratie aanwezig in Amersfoort, bij het station. Hij wilde beroepshalve foto's maken van de angekondigde demonstraties. De heer D. werd staande gehouden door twee politieambtenaren en gevraagd naar zijn legitimatie. Verzoeker heeft hier op dat moment aan voldaan, omdat hij niet het risico wilde lopen aangehouden te worden wegens het niet voldoen aan dit verzoek. De heer D. wil een principiële uitspraak van de Nationale ombudsman over de bevoegdheid van de politie tot inzage van een identiteitsdocument.

Verzoeker stelt met nadruk dat zijn klacht niet het optreden van de individuele politieambtenaren betreft, hij is uitermate correct door hen bejegend. Het gaat hem om het principe dat de politie zonder geldige reden vraagt om inzage in een identiteitsbewijs. Er was daar op dat moment volgens hem geen aanleiding voor. De demonstraties waren nog niet begonnen. Er waren nog geen demonstranten aanwezig. Alles was nog rustig.

Klachtencommissie adviseert de klacht gegrond te verklaren

Bij de Commissie voor de Politieklachten verklaarde de operationeel commandant van de politie dat er van tevoren een risico-inschatting was gemaakt. Op basis van eerdere ervaringen bleek dat een NVU-demonstratie altijd een reactie oplevert van (extreem) linkse groeperingen, hetgeen zich hierin uit dat deze in groten getale aanwezig zijn bij de NVU-demonstratie met het doel deze te verstoren. Door beide groeperingen worden ook foto's van elkaar gemaakt en gepubliceerd op internetsites, met als doel het opheffen van de anonimiteit van de deelnemers van de andere groep. Om inzicht te krijgen in de vraag of er sprake zou zijn van fotografen die tot een van de groeperingen behoorden, was vooraf de beleidsafpraak gemaakt om de fotografen actief te benaderen en te controleren op hun identiteit, zodra zij in de nabijheid van het demonstratiegebied werden gesignaleerd. Dit met het doel om enerzijds vast te stellen in hoeverre deze fotografen behoren tot een extreem linkse of rechtse groepering en anderzijds om de persoonlijke veiligheid van overige fotografen met (politie)perskaart te waarborgen.

De commissie was van mening dat deze beleidsafpraak van onvoldoende gewicht was om de werking van de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht op te rekken. Bovendien had de operationeel commandant onvoldoende aannemelijk gemaakt dat juist de foto's die klager op 21 februari 2009 en tijdens voorgaande NVU-demonstraties heeft gemaakt, hebben geleid tot (ernstige) ongeregeligheden waarbij de Mobiele Eenheid (ME) diende te worden ingezet.

Naar de mening van de commissie was er ook geen sprake van het vragen om een identiteitsbewijs in de omgeving van een object met een verhoogd veiligheidsrisico. Uit het dossier is haar niet gebleken dat het station een uur voor aanvang van de demonstratie die status had. Er bestond derhalve evenmin aanleiding om in het kader van de handhaving van de openbare orde de heer D. om een identiteitsbewijs te vragen.

Alles overwegende verklaarde de commissie de klacht gegrond en adviseerde zij de korpsbeheerder om dienovereenkomstig te beslissen.

Korpsbeheerder verklaart klacht ongegrond

De korpsbeheerder verklaarde de klacht van de heer D. ongegrond. Hij ging daarbij voorbij aan het advies van de klachtencommissie de klacht gegrond te verklaren. De korpsbeheerder motiveerde zijn beslissing als volgt. Er was toestemming verleend voor zowel een ‘rechtse’ als een ‘linkse’ demonstratie. De ervaring heeft geleerd dat deelnemers aan een demonstratie zich voor aanvang verzamelen en dat zij veelal met het openbaar vervoer arriveren. Op grond van deze gegevens vond de korpsbeheerder het terecht dat het stationsgebied één uur voorafgaand aan de aanvang van de demonstratie is aangemerkt als een gebied met een verhoogd veiligheidsrisico. Er bestond immers een reëel gevaar voor een confrontatie tussen beide groeperingen met alle gevolgen voor de openbare orde van dien.

Achtergrond

In het rapport van de Nationale ombudsman *Demonstreren staat vrij* (2007/290) luidt §6.4:

‘Antwoord Nationale ombudsman

De politie kan in de uitoefening van de politietaak om inzage in het ID vragen. De politietaak is tweeledig, enerzijds gericht op de opsporing van strafbare feiten en anderzijds op handhaving van de openbare orde.

Strafbare feiten

Wanneer demonstranten strafbare feiten begaan (bijvoorbeeld bij geluids-overlast of door onaangemeld demonstreren), is de politie op grond van artikel 8a Politiewet in beginsel bevoegd om naar het identiteitsbewijs te vragen. Daarvan kan echter een intimiderende en soms wellicht escalerende werking uitgaan. Het weigeren van legitimatie is immers eveneens een strafbaar feit, waarvoor de politie in principe proces-verbaal zou kunnen opmaken en in dat kader zou kunnen aanhouden. De demonstratie zou daardoor feitelijk beëindigd kunnen worden. Als de politie niet van plan is om voor het strafbare feit proces-verbaal op te maken, verdient het aanbeveling dat de politie het vragen naar legitimatie achterwege laat.

Openbare orde

Komen demonstranten of soloactivisten in de buurt van een beveiligd object of persoon, dan is eerder aanleiding om vanwege veiligheidsoverwegingen de identiteit te achterhalen.

Vragen naar de bekende identiteit

Het behoeft ten slotte geen betoog dat politieambtenaren aan hun bekende demonstranten niet om een identiteitsbewijs horen te vragen. Overigens gaan demonstranten er wellicht soms ten onrechte van uit dat elke politieambtenaar degenen die vaak demonstreren wel van gezicht kent en de identiteit weet. Het is niet steeds te voorkomen en ook niet per definitie onredelijk dat een demonstrant bij bijvoorbeeld een beveiligd gebouw soms diverse keren aan (telkens een andere) politieambtenaar desgevraagd zijn identiteitsbewijs moet tonen. De politie moet zelf echter ook terughoudend zijn in een situatie dat demonstranten met het veelvuldig vragen om het ID geconfronteerd kunnen worden.

De politie kan om uw ID vragen in verband met de opsporing van een strafbaar feit. In de omgeving van objecten met een verhoogd veiligheidsrisico kan de politie ook vragen naar uw ID ter handhaving van de openbare orde. Het is niet juist indien een politieambtenaar die u bij naam en toenaam kent, naar uw ID vraagt. Dit is onnodig intimiderend.'

Klacht 2

Verzoeker klaagt erover dat hij zonder gegronde reden in de nacht van 1 op 2 april 2009 is staande gehouden door ambtenaren van het regionale politiekorps Kennemerland. Voorts klaagt verzoeker erover dat deze politieambtenaren hem ongepaste vragen hebben gesteld.

Beoordeling

Algemeen

Verzoeker fietste op 1 april 2009 's nachts om 2.30 uur van Amsterdam naar Zwanenburg, toen de politie hem plotseling de weg blokkeerde. De politieambtenaren vroegen verzoeker waar hij vandaan kwam, waar hij naartoe ging en of

hij zich wilde legitimeren. Vervolgens verifieerden zij de informatie bij de meldkamer, waarna verzoeker zijn weg weer mocht vervolgen.

Bij brief van 2 april 2009 diende verzoeker bij de politie een klacht in over het politieoptreden.

Nadat de klachtencommissie advies aan de korpsbeheerder had uitgebracht, liet de korpsbeheerder verzoeker bij brief van 11 augustus 2009 weten verzoekers klachten ongegrond te achten.

De korpsbeheerder stelde dat verzoeker niet was staande gehouden in de zin van artikel 52 Strafvordering (Sv). De politieambtenaren wilden door middel van het stellen van vragen onderzoeken of verzoeker als verdachte moest worden aangemerkt, aldus de korpsbeheerder. Volgens de korpsbeheerder hadden de politieambtenaren verzoeker meegedeeld wat de reden was dat zij hem hadden laten stoppen en waarom zij hem vragen hadden gesteld.

Voorts stelde de korpsbeheerder dat de politieambtenaren in het kader van de zorg voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde bevoegd waren om informatieve vragen te stellen. Daarnaast zijn zij op grond van artikel 8a van de Politiewet bevoegd om naar een identiteitsbewijs te vragen.

Bevindingen

- 1 Verzoeker klaagt erover dat de politie hem zonder gegronde reden 's nachts heeft staande gehouden en hem ongepaste vragen heeft gesteld.
- 2 In zijn brief van 6 oktober 2009 heeft de korpsbeheerder gesteld dat de betrokken politieambtenaren de bewuste nacht nachtdienst hadden en op surveillance waren. Rond 2.15 uur zagen zij een hun bekende drugsgebruiker fietsen tussen Zwanenburg en Lijnden, waar normaal gesproken 's nachts niet veel mensen fietsen. Omdat er mogelijk een drugsdeal zou worden gesloten, hebben andere politieambtenaren de drugsgebruiker gevolgd. De drugsgebruiker stopte op een bepaalde plaats en uit zijn gedrag kon worden opgemaakt dat hij op iets of iemand wachtte, aldus de korpsbeheerder. De betrokken politieambtenaren zijn vervolgens naar de plaats gereden waar de drugsgebruiker was gestopt, waar op dat moment een bromfietser wegreed. De bromfietser werd staande gehouden en bleek een andere bekende drugsgebruiker te zijn, die een hoeveelheid drugs bij zich had. De man werd aangehouden als verdachte van handel in drugs. De mogelijke koper of medegebruiker van de drugs kon nog in de omgeving zijn en om die reden hebben zij verzoeker, die zij zagen fietsen, naar zijn legitimatiebewijs gevraagd, aldus de korpsbeheerder. De politieambtenaren waren niet bekend met verzoeker en zij wilden met een paar gerichte vragen duidelijkheid krijgen of

verzoeker al dan niet als verdachte kon worden aangemerkt. De locatie (verlaten dijk), het tijdstip (midden in de nacht) en het feit dat de politie bezig was met een omgevingsonderzoek, hebben hiertoe geleid. De politieambtenaren hebben verzoeker het doel en de reden uitgelegd en via de meldkamer navraag gedaan op basis van verzoekers legitimatiebewijs. Verzoeker bleek geen drugshistorie te hebben en de politieambtenaren hebben hem bedankt voor zijn medewerking, aldus de korpsbeheerder.

Zoals de hoofdofficier van justitie had aangegeven, was er in deze situatie geen sprake van een staande houding in de zin van artikel 52 Sv, aldus de korpsbeheerder.

De korpsbeheerder acht de klacht ongegrond.

- 3 Verzoeker heeft in zijn brief van 17 november 2009 gesteld dat het hem gaat om de wijze waarop hij door de politieambtenaren is aangesproken.

Volgens verzoeker staat de aan hem gestelde vraag 'of hij het zelf niet vreemd vindt dat hij om 3.00 uur 's nachts buiten is' centraal in deze kwestie.

Beoordeling

- 4 Het redelijkheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.
- 5 De Nationale ombudsman gaat ervan uit dat het politieoptreden was gericht op de opsporing van strafbare feiten, te weten de handel in drugs. Het is terecht dat de politie in het kader van de opsporing van strafbare feiten op alerte wijze reageert op een opvallende situatie. De politieambtenaren zagen verzoeker 's nachts rond half drie op een verlaten weg fietsen, terwijl zij een hun bekende drugsgebruiker hadden zien fietsen en een mogelijke drugsdealer hadden aangehouden. Zeker gezien het feit dat het voorval zich in de nacht van woensdag op donderdag afspeelde (en er dus geen sprake was van een reguliere uitgaansnacht), oordeelt de Nationale ombudsman dat verzoekers aanwezigheid op de verlaten weg als opvallend kan worden beschouwd. De politieambtenaren waren in die situatie in het kader van de zorg voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde bevoegd om verzoeker een aantal informatieve vragen te stellen, zoals 'wie bent u?', 'waar komt u vandaan?' en 'waar gaat u naartoe?'. Hiervoor is het niet nodig dat er reeds een verdenking bestond in de zin van artikel 27 Sv.

Niet is gebleken dat verzoeker daadwerkelijk is staande gehouden in de zin van artikel 52 Sv. De Nationale ombudsman oordeelt dan ook dat het

niet onredelijk is dat de politieambtenaren verzoeker hebben laten stoppen, hem een aantal vragen hebben gesteld en hem om zijn legitimatiebewijs hebben gevraagd, om te beoordelen of verzoeker al dan niet als verdachte moest worden aangemerkt. Dit was voor de politie noodzakelijk voor de uitoefening van haar taak. Mocht de vraag zijn gesteld of verzoeker het zelf niet vreemd vond dat hij op dat tijdstip buiten was, dan acht de Nationale ombudsman die opmerking op zichzelf minder gepast, maar gegeven de omstandigheden leidt het niet tot het oordeel 'niet behoorlijk'. De politie heeft het redelijkheidsvereiste niet geschonden.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het regionale politiekorps Kennemerland is niet gegrond.

Onderzoek

Op 3 april 2009 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer V. te Zwanenburg, met een klacht over een gedraging van het regionale politiekorps Kennemerland. Omdat de klacht op dat moment nog niet door de politie was afgedaan, stelde de Nationale ombudsman nog geen onderzoek in.

Nadat verzoeker zich op 22 augustus 2009 opnieuw tot de Nationale ombudsman wendde, stelde de Nationale ombudsman op 9 september 2009 een onderzoek in naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de beheerder van het regionale politiekorps Kennemerland.

In het kader van het onderzoek werd de korpsbeheerder verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarnaast werd de betrokken ambtenaren de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven. In verband met zijn verantwoordelijkheid voor justitieel politieoptreden werd ook de hoofdofficier van justitie te Haarlem over de klacht geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken, voor zover daarvoor naar zijn oordeel reden was. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reacties van verzoeker en de korpsbeheerder gaven aanleiding het verslag aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

- Verzoekschriften van 2 april 2009 en 22 augustus 2009, met bijlagen.
- Standpunt van de korpsbeheerder van 6 oktober 2009, met bijlagen.

Bevindingen

Zie onder *Beoordeling*.

Achtergrond

1 Artikel 52 Wetboek van Strafvordering

‘Iedere opsporingsambtenaar is bevoegd den verdachte naar zijn naam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, adres waarop hij als ingezetene in de basisadministratie persoonsgegevens staat ingeschreven en woon- of verblijfplaats te vragen en hem daartoe staande te houden.’

2 Artikel 8a Politiewet

‘Een ambtenaar van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van personen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.’

3 Artikel 27, eerste lid, Wetboek van Strafvordering

‘Als verdachte wordt vóórdat de vervolging is aangevangen, aangemerkt degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan eenig strafbaar feit voortvloeit.’

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof.dr. H.G. van de Bunt
Hoogleraar Criminologie
Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr.drs. C. Bangma
Districtschef regiopolitie Flevoland
Lid Commissie Politie & Wetenschap

drs. P. Holla
Districtschef regiopolitie Kennemerland

prof.dr. P. van Reenen
Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)
Universiteit Utrecht

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
Politieacademie
Arnhemseweg 348
7334 AC Apeldoorn

Postbus 834
7301 BB Apeldoorn
www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/
TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke,
Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL,
Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding**
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda,
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-methodiek**
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke &
Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/
Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO
Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI,
Den Haag, 2005
9. **Niet verschenen**

10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006
12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006
13. **Cold cases – een hot issue**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008

19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römken & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekbeschrijving**
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
25. **Rellen om te reellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers**
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009

27. **De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer**
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. **Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland**
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogarede & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. **Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk**
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. **Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten**
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. **Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief**
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. **Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet**
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. **Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie-functionarissen**
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. **Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?**
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010
35. **Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend**
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010

36. **Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)**
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomeren, M.D. Abraham &
J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011
37. **Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg**
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
38. **Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren**
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan &
H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT,
Den Haag 2011

De reeks Politiekunde is een uitgave van het Onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap, een zelfstandig onderdeel van de Politieacademie.

Politie & Wetenschap is ingesteld om een stimulans te geven aan de toegepaste wetenschappelijke kennisontwikkeling op het gebied van politie en veiligheid, de daarvoor benodigde kennisinfrastructuur en de daadwerkelijke benutting van onderzoeksrapporten en -resultaten in politiepraktijk, beleid en opleiding. Publicaties in de reeks Politiekunde betreffen in het algemeen concrete handleidingen, modellen, instrumenten of werkwijzen die direct bruikbaar zijn voor de politiepraktijk. Ze zijn veelal de uitkomst van onderzoek dat is verricht in het kader van het meerjarige onderzoeksprogramma, de kernactiviteit van Politie & Wetenschap.

In 2005 is de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) ingevoerd. Die geeft de politie een wettelijke basis voor het uitvoeren van identiteitscontroles (ID-controle) in situaties waarin sprake is van een gerede verdenking. Invoering van de wet stuitte op nogal wat maatschappelijk verzet. Tegenstanders vreesden discriminerende praktijken, ondanks waarborgen die zijn ingebouwd om willekeur te voorkomen.

In deze studie wordt de toepassingspraktijk op straat belicht: hoe gaat de politie daadwerkelijk om met deze bevoegdheid? Wanneer worden ID-controles toegepast, vindt daarbij selectie plaats en zo ja, hoe en op welke gronden, en is dat toelaatbaar? Nader wordt ingegaan op het lastige 'kantelpunt' tussen wat een 'redelijke verdenking' is en wanneer dat niet het geval is. In hoeverre is de professionele intuïtie van agenten wat dit betreft een betrouwbare en valide graadmeter? In dat verband wordt ook gekeken in hoeverre de bestaande jurisprudentie houvast biedt.

Een belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat er geen aanwijzingen zijn voor frequente discriminatoire praktijken. Oneigenlijk gebruik lijkt weinig voor te komen. Dat wil niet zeggen dat agenten zich nooit laten leiden door hun beroepsmatige intuïtie. Maar als zij dit doen, en op die basis proactief een ID-controle uitvoeren, dan blijken ze het regelmatig bij het rechte eind te hebben en worden strafbare feiten ontdekt.

De bestaande jurisprudentie sanctioneert deze uitvoeringspraktijk. Het merendeel van de gerechtelijke uitspraken ondersteunt de betrokken agenten in hun afwegingen. Niettemin pleiten de onderzoekers voor een betere uitwerking en afbakening van de beoordelingsruimte van agenten. De studie wordt afgesloten met een aantal praktische handvatten hiervoor. Per definitie zijn identiteitscontroles minder transparant dan middelen als preventief fouilleren en cameratoezicht. Het is daarom van belang dat de politie voorafgaand aan een identiteitscontrole de reden hiervoor uiteenzet.

ISBN 978-90-3524-544-0



9 789035 245440