

Overheid blijft verdienen aan ID-controles

Er zijn in tien jaar tijd maar liefst 277.726 ID-boetes uitgeschreven. Van alle boetes zijn er uiteindelijk 135.188 betaald hetgeen de overheid rond de 6 miljoen euro heeft opgeleverd.

In het najaar van 2007 publiceerde Buro Jansen & Janssen een informatiekraant over de toepassing van de Wet op de Uitgebreide Identificatieplicht (WUID) die 1 januari 2005 werd ingevoerd. In de publicatie kwamen uiteenlopende verhalen aan bod van burgers waaruit duidelijk werd dat de WUID op grove wijze door de politie wordt ingezet. Sommige dagbladen kopten naar aanleiding van de J&J-kraant dat de overheid miljoenen binnensleept aan opgelegde boetes vanwege het niet dragen/tonen van de ID-kaart. Zo zou op basis van de cijfers over 2005 de overheid 1,3 miljoen euro hebben verdiend aan ID-boetes.

Door de discussie over de hoeveelheid geld en de bonnenquota, sneeuwde de uitvoering van de WUID zelf onder. Die uitvoering was en is nu juist in tegenspraak met de oorspronkelijke bedoeling van de wet, de identiteit vaststellen van iemand die een overtreding heeft begaan en niet om extra boetes uit te delen vanwege het niet dragen/tonen van de ID-kaart. We zijn inmiddels tien jaar verder en Jansen & Janssen heeft opnieuw cijfers opgevraagd. Zo kan de balans worden opgemaakt over het gebruik van de legitimatieplicht door de overheid.

Er zijn in tien jaar tijd, van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2014 om precies te zijn, maar liefst 277.726 ID-boetes uitgeschreven. Het betrof hier 68.431 dubbele boetes (37 procent, ID + overtreding) en 169.808 enkelvoudige boetes n.a.v. identiteitscontroles (63 procent). Van alle boetes zijn er uiteindelijk 135.188 betaald hetgeen de overheid rond de 6 miljoen euro heeft opgeleverd (uitgaande van overwegend meerderjarige boetes van 50 euro), terwijl er 10.966 ID-boetes werden ingetrokken. Hoeveel mensen er geprocedeerd hebben tegen hun bekeuring is niet duidelijk, ook niet of de rechter in een meerderheid van de gevallen de burger steunde dan wel de overheid.

Dubbele boete

Uit de cijfers blijkt dat er sprake is van twee soorten ID-boetes. Ten eerste de dubbele boete. Je rijdt door rood licht, bent aan het wildplassen, je bevindt je in 'kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg', of je rijdt zonder voor of achterlicht. Dit zijn voorbeelden van 'feitcodes' die onderdeel uitmaken van de top-10 overtredingen in combinatie met een ID-boete. Voor dergelijke overtredingen wordt je op

de bon geslingerd maar je bent niet in staat om jezelf daarbij te identificeren waarna je een tweede boete krijgt opgelegd, kassa voor de overheid.

Een dubbele boete dus maar vaak onterecht, want zowel de wetgever als het College van procureurs-generaal [landelijke leiding van Openbaar Ministerie, red.] hebben aangegeven dat burgers zich op andere wijze mogen legitimeren (andere pasjes bijvoorbeeld) of een identificatiebewijs langs kunnen laten brengen op het politiebureau. Bij de dubbele boetes is onduidelijk of de politiefunctionaris de overtreder ook die mogelijkheid heeft geboden. Het aantal dubbele boetes komt in tien jaar tijd neer op ongeveer 37 procent van het totale aantal ID-boetes.

Als iemand alleen voor openbare dronkenschap wordt geboekt registreert het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie, niet of die persoon al dan niet zijn identiteitsbewijs heeft laten zien. Er is namelijk sprake van één proces-verbaal, dronkenschap, en niet voor een boete voor het zich niet kunnen legitimeren.

In 2012 werden er bijvoorbeeld 12.049 boetes uitgeschreven voor het met 'aangebroke flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich hebben op een weg', waarbij 313 burgers ook nog eens een tweede boete opgelegd kregen voor het niet tonen van een ID-bewijs. In die andere 11.736 gevallen is onduidelijk of naar een ID-bewijs is gevraagd, of die ook is getoond en of iemand zich op een andere manier heeft gelegitimeerd. Een enkelvoudige boete dus voor een overtreding, ID lijkt bijzaak, de burger wordt niet dubbel gestraft.

Rechtsongelijkheid

Of er sprake is van rechtsongelijkheid is op basis van de cijfers van het CJIB niet vast te stellen. Er is ook sprake van enkelvoudige ID-boetes die niet duiden op een strafbaar feit, maar slechts op een identiteitscontrole. Je loopt op straat en je wordt staande gehouden door een agent die naar jouw ID-bewijs vraagt. Als je deze niet kunt of wilt tonen, krijg je een bekeuring.

In 2007 kwam Buro Jansen & Janssen tot de conclusie dat ruim 40.000 WUID-boetes enkelvoudige boetes waren die duiden op een identiteitscontrole. In 2009 meldt J&J op basis van de door de overheid uitgevoerde evaluatie van de WUID: 'Volgens de onderzoekers van Significant klopt dat cijfer (van Jansen & Janssen 40.000) niet en zijn het maar 20.000 boetes. Zij komen tot die conclusie door te wijzen op het

'veld voor 'opmerkingen van de verbalisant'' van het proces-verbaal.' In plaats van ongeveer 40 procent identiteitscontroles zou het gaan om 20 procent, nog steeds een fors aantal.

Bij de vaststelling van die 20 procent beweren de onderzoekers van de overheid dat zij 500 ID processen-verbaal hebben doorgekeken om te constateren wat agenten als opmerking hadden genoteerd bij het uitdelen van een ID-boete. Of dit een wetenschappelijke steekproef was, hoe deze steekproef tot stand is gekomen, wat de bedoeling was van de steekproef; de minister maakte dit niet duidelijk.

J&J heeft vervolgens de totale selectie van processen-verbaal 447e Sr (feitcode D517) van 2005 tot en met 2007 opgevraagd. Het gaat om 138.719 processen-verbaal aan de hand waarvan duidelijk wordt dat opmerkingen niet eenduidig zijn. Een van de eersten is een persoon in een auto die geen geldig legitimatiebewijs in bezit had, maar het proces-verbaal geeft aan dat op het brondocument geen verklaring is vermeld. Iemand anders geeft aan wél een bankpas bij zich te hebben, maar geen ID-bewijs. Weer een ander zegt dat hij liever niet met zijn paspoort op zak wenst rond te lopen; waarom hij is aangehouden is onduidelijk. Diverse processen-verbaal bevatten geen verklaring.

Wie de lijst doorneemt, komt tot de conclusie dat het allemaal nogal willekeurig overkomt, rechtsongelijkheid dus. J&J in 2009: 'Buro Jansen & Janssen was nog voorzichtig in haar conclusies in 2007. Recente registratie van het CJIB die door het bureau is opgevraagd met betrekking tot de enkele bekeuringen laten een stabiel beeld zien van identiteitscontroles in Nederland van rond de 65 procent (64,2 procent in 2005, 61,2 procent in 2006, 65 procent in 2007 en 66,6 procent in 2008). Controles waarbij alleen om een identiteitsbewijs is gevraagd en geen andere overtreding of strafbaar feit is gepleegd.'

Stijging aantal sepots

De constante lijn van inzet van de WUID-maatregel door de politie is ook aan de hand van de cijfers over tien jaar te zien. Het aantal door politie uitgevoerde identiteitscontroles komt neer op 169.808 (63 procent van het totaal van 277.726 uitgeschreven ID-boetes). Het betreft staande aanhoudingen zonder duidelijke wettelijke grondslag. Opvallend is dat het aantal sepots, boetes die naderhand door de overheid worden ingetrokken, de laatste jaren weer toeneemt: in 2014 vonden er 2.844 sepots plaats, terwijl het aantal na 2006 juist aan het dalen was.

Een ander opvallend verschijnsel is dat over het algemeen maar de helft van de ID-boetes wordt betaald. In ongeveer 50 procent van de gevallen

laten mensen hun zaak voorkomen bij een onafhankelijke rechter, worden boetes vernietigd of kan of wil iemand niet betalen. Dit constateerde Buro Jansen & Janssen ook in 2009 nadat in een evaluatierapport van het ministerie van Veiligheid en Justitie werd geconcludeerd dat er geen verzet was tegen de WUID-wet, maar dat wel veel meer burgers dan bij andere wetgeving ervoor naar de rechter stapten.

De evaluatie van het ministerie werd uitgevoerd door een commercieel bureau, Significant, die daarvoor uitsluitend politieagenten had geïnterviewd. De functionarissen waren allen blij met de nieuwe bevoegdheid. Toenmalig minister Hirsch Ballin, tevens hoogleraar Rechten van de Mens aan de UvA sinds 2011, concludeerde op basis van de evaluatie dat er niets aan de hand was met de WUID. De wet werd goed toegepast en het verschijnsel van dubbele boetes en identiteitscontroles bestonden eigenlijk niet, al ondervonden de onderzoekers wel de nodige problemen om de cijfers op een rijtje te houden.

J&J: 'In de evaluatie wordt op verschillende plekken geprobeerd de situatie van de enkele boetes uit te leggen door het aantal dubbele boetes te berekenen. De eerste keer komt het aantal Trias-boetes (wildplassen) en Mulder-boetes (geen licht op je fiets) op 40 procent. Iets verder op pg.13 is dat aantal gestegen naar 61 procent. Op pg.81 is het aantal plotseling 36 procent van alle WUID-boetes en een pagina later weer 40 procent.'

Ook rond die analyse waren cijfers van het CJIB opgevraagd en luidde de conclusie: 'De cijfers die Buro Jansen & Janssen op grond van de WOB bij het CJIB heeft opgevraagd over 2005 tot en met 2008 laten een lichte daling zien van 35,8 procent in 2005 naar 33,4 procent in 2008. Er is volgens het CJIB geen sprake van andere dubbele boetes. De kolom 'geen combinatie gevonden' is erg helder en gedurende de afgelopen vier jaar licht gestegen.'

Stabilisatie ID-boetes

Na tien jaar lijkt het uitschrijven van ID-boetes gestabiliseerd rond de 20.000. Dit aantal werd al bereikt in 2008 en zet zich tot en met 2014 voort. Of de grote hoeveelheid identiteitscontroles (rond de 60 procent van het totaal, 169.808 in tien jaar tijd) ook een constant beeld laten zien van het discriminatoir optreden van de politie is niet duidelijk. Wel is de kans aanwezig dat machtsmisbruik van politiefunctionarissen gepaard gaat met discriminatoir optreden.

'In de evaluatie uit 2009 wordt geconcludeerd dat op basis van de steekproef uit het bedrijfsprocessensystemen (BPS) van de politie dat 'iets minder dan de helft van de zaken betrekking heeft op personen met een niet-Nederlandse achtergrond.' Iets minder dan de helft, heeft volgens de onderzoekers te maken met de 'normale' 'mate waarin deze groepen voorkomen in de registratie van de politie', analyseerde Jansen & Janssen in 2009.

Eigenlijk is er in de laatste jaren niets veranderd, al roepen recente vragen over de kwaliteit van het politiewerk, over etnisch profileren en andere elementen van het discriminatoir optreden van de politie twijfels op over omvang en aard van identiteitscontroles via de Wet op de Uitgebreide Identificatieplicht. In 2009 wees Jansen & Janssen naar hangjongeren, zowel blanke Nederlanders als bijvoorbeeld Marokkaanse Nederlanders die niet in overtreding zijn, maar wel regelmatig om hun identiteitsbewijs worden gevraagd en ook op de bon worden geslingerd.

Volgens de overheid heeft dit allemaal te maken met civielrechtelijk optreden tegen overlast en openbare orde verstoringen. In hoeverre de WUID eigenlijk discriminatoir optreden van diezelfde overheid faciliteert, is en wordt niet onderzocht. Bij alles moet worden aangetekend dat cijfers van de overheid in het algemeen niet heel nauwkeurig zijn, dus moet er rekening worden gehouden met allerlei marges. Tevens worden de cijfers niet automatisch door de overheid openbaar gemaakt en moeten burgers daarom vragen.

Buro Jansen & Janssen, augustus 2015

Wob stukken en overzichten

<http://openbaarheid.nl/wob-resultaten/uitgebreide-identificatieplicht-20092014-2015/>

identificatieplicht en dubbele boetes en identiteitscontrole						
	instroom	ID en Trias	ID en Mulder	ID en Trias en Mulder	dubbele boete totaal Trias/Mulder	identiteitscontrole geen combinatie
2005	56241					
2006	38396					
2005/2006	94637	24722	14765		39487 (42%)	55150 (58%)
2007	31584	7666	2760	524	10950 (35%)	20634 (65%)
2008	21339	4958	1790	374	7122 (33%)	14217 (67%)
2009	24434	348	1945	5683	7976 (33%)	16458 (67%)
2010	24639				9526 (39%)	15113 (61%)
2011	21694				8861 (41%)	12833 (59%)
2012	18675				7458 (40%)	11217 (60%)
2013	20100				8179 (41%)	11921 (59%)
2014	20624				8359 (41%)	12265 (59%)
	277726				107918 (39%)	169808 (61%)
totaal zonder 2005/2006	183089				68431 (37%)	114658 (63%)

	instroom	weg/extra?	verwerkt	naar parket	betaald	ingetrokken	vernietigd	dubbele zaak	overige?	vonnis	overlijden
2005	56241	-509	56750	29576	26461	703				10	
2006	38396	-1461	40857	21228	17573	2049				7	
2007	31584	-2734	34318	17629	15383	1306					
2008	21339	-710	22049	11449	10195	404				1	
2009	24434	295	24139	12489	11369	281					
2010	24639	175	24464	13198	11039	227					
2011	21694	6082	15612	5995	9408	196	1				12
2012	18675	7364	11311	4	9802	1328	53			94	30
2013	20100	7165	12935	18	10419	1628	273			571	26
2014	20624	2801	17823		13539	2844	290	279		836	35
totaal	277726		260258	111586	135188	10966	617			18	1501