

Vergaderjaar 1992–1993

**22 694**

## **Aanwijzing van documenten dienende ter vaststelling van de identiteit van personen alsmede aanwijzing van enige gevallen waarin de identiteit van personen aan de hand van deze documenten kan worden vastgesteld (Wet op de identificatieplicht)**

**Nr. 12**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG**

Ontvangen 18 mei 1993

#### **A. Inleiding**

De leden van de verschillende fracties ben ik erkentelijk voor de constructieve wijze waarop zij zijn ingegaan op de memorie van antwoord, de beide nota's van wijziging en de concept-aanpassing van de vreemdelingencirculaire.

Ik stel het op prijs dat de leden van de CDA-fractie de opvatting van het kabinet delen dat het sofi-nummer als persoonsidentificerend gegeven in de bestrijding van allerlei vormen van fraude en misbruik een belangrijke sleutel is om gegevens uit de verschillende (uitkerings)bestanden met elkaar en met de personalia uit het basisbestand van de GBA te vergelijken. Met de leden van de CDA-fractie verwacht ik dat het door het voorliggende stelsel van identificatieplichten voor de burger tot een gewoonte zal worden om altijd een aangewezen identiteitsbewijs bij zich te dragen. Op die wijze zal het wetsvoorstel zo goed mogelijk zijn doel – verbetering van de rechtshandhaving – kunnen bereiken.

Jegens de leden van de VVD-fractie merk ik op te streven naar invoering van het wetsvoorstel op 1 januari 1994.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen mijn standpunt over het kritisch oordeel dat sommige instanties en personen hebben gegeven over de invoering van identificatieplichten in Nederland. Ik merk op dat ik reeds eerder heb aangegeven:

- welke belangrijke voordelen voor de verbetering van de rechtshandhaving zijn verbonden aan een verplichting waardoor iemand moet aantonen dat hij is die hij zegt te zijn (toelichting, par. 1),
- dat alle voorgestelde identificatieplichten voldoen aan het vereiste van artikel 8 EVRM dat voor de invoering daarvan een «pressing social need» moet kunnen worden aangenomen (toelichting, par. 7) en
- dat het, gelet op het bestaan van verdergaande identificatieplichten in veel andere Europese landen, die nimmer ter toetsing aan het Europese Hof zijn voorgelegd, onwaarschijnlijk is dat de Nederlandse

regeling in strijd zou worden geacht met de verdragsverplichtingen inzake mensenrechten (memorie van antwoord, par. 1).

Voor de vraag van deze leden of sprake is van een algemene identificatieplicht nu iedereen die zich buitenshuis begeeft, op grond van het voorliggende wetsvoorstel moet rekening houden met een verzoek om identificatie, verwijs ik naar mijn uiteenzetting in de memorie van antwoord (blz. 3 en 4) over de verhouding tussen een algemene identificatieplicht en het systeem van beperkte identificatieplichten op deelgebieden, waarvoor in het wetsvoorstel is gekozen. Ik benadruk tegenover de leden van de Groen Links-fractie opnieuw dat het wetsvoorstel, in lijn met het regeerakkoord van 1989, geen algemene verplichting voor iedereen schept om zich altijd en overal tegenover daartoe aangewezen autoriteiten te identificeren. Wel mag van de burger, die terecht van de overheid een effectieve bestrijding van de criminaliteit eist, van zijn kant de bereidheid worden verwacht om degenen die met de rechtshandhaving zijn belast, in staat te stellen deze taak zo goed mogelijk uit te voeren. Het wetsvoorstel beoogt tegen te gaan dat iemand de handhaving van de regelingen op de betrokken deelgebieden kan dwarsbomen door anoniem te blijven of zich voor een ander uit te geven. Dit gebeurt op een wijze die geheel in overeenstemming is met bepalingen inzake grondrechten in internationale verdragen en met de betrokken nationale bepalingen.

Voor wat betreft de effectiviteit van identificatieplichten zou ik deze leden in het bijzonder willen wijzen op de omstandigheid dat in de huidige samenleving de rechtshandhaving in belangrijke mate afhankelijk is geworden van de betrouwbaarheid van de administraties die de gegevens moeten verschaffen die voor een doelmatige en doeltreffende handhaving noodzakelijk zijn. Zonder een deugdelijke toetsing van de identiteit en nationaliteit van de personen die opnemingsbijvoorbeeld een sociale-zekerheidsadministratie wensen, zijn deze administraties niet voldoende betrouwbaar om hun functie ten behoeve van een behoorlijke uitvoering van wetten en van een goede opsporing en controle naar behoren te kunnen vervullen.

## **B. Identificatie**

Voor een beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over politiecapaciteit bij de controles ter bestrijding van het zwartrijden verwijs ik naar hetgeen ik daarover bij onderdeel D.4. Zwartrijden van deze nota opmerk.

Naar de mening van de leden van de VVD-fractie geeft een expliciete draagplicht een duidelijker norm voor de burger en legt een dergelijke plicht een minder zware belasting op het opsporingsapparaat. Ik deel die opvatting niet. Zoals uiteengezet in de memorie van antwoord (blz. 3), zou ik mij nog wel een – ongesanctioneerde – bepaling kunnen voorstellen waarin ook Nederlanders worden verplicht om vanaf een bepaalde leeftijd te beschikken over een officieel identiteitsbewijs. Door de invoering van een gesanctioneerde draagplicht zou echter een vrijwel zinloze cumulatie van strafsancities ontstaan: steeds wanneer een identificatieplicht niet kan worden nagekomen, wordt automatisch ook de draagplicht overtreden. Indien de sanctionering van de identificatieplicht niet toereikend blijkt om de naleving daarvan in voldoende mate te bewerkstelligen, zal ook de extra-sanctie die wordt gesteld op de niet-nakoming van de draagplicht, dat gevolg niet hebben. Een voldoende prikkel tot het gewoonlijk bij zich dragen van een identiteitsbewijs moet worden verkregen door een consequente directe of indirecte

sanctionering van de verschillende identificatieplichten zelf. Zo cumuleert thans de sanctie op de niet-naleving van de huidige strafrechtelijk gesanctioneerde draagplicht voor vreemdelingen (art. 17, eerste lid, onder a, jo. art. 44, eerste lid, Vw.) met de dwangmiddelen van artikel 19 Vw. die kunnen worden toegepast, indien iemand niet kan voldoen aan de voor vreemdelingen geldende algemene identificatieplicht. Deze draagplicht blijkt in de praktijk niet effectief. De gewoonte om altijd een identiteitsbewijs bij zich te dragen, zal naar mijn mening pas ontstaan als men het als een reële kans ziet om te worden geconfronteerd met het verzoek om een identiteitsbewijs te laten zien. Een draagplicht als zodanig beïnvloedt het gedrag nauwelijks, maar leidt in de praktijk wel tot een taakverzwaring van het justitiële apparaat telkens wanneer wegens de niet-nakoming van de draagplicht proces-verbaal wordt opgemaakt.

De leden van de Groen Links-fractie zagen als bezwaar van de voorgestelde regeling dat deze leidt tot criminalisering van de burger, omdat men bij niet-naleving van de identificatieplicht steeds zou zijn aan te merken als anonieme verdachte. Ik wijs erop dat een niet-gesancioneerde verplichting voor iemand om aan te tonen dat hij is voor wie hij zich uitgeeft, niet erg effectief zou zijn.

### **C. Aanwijzing van documenten**

De leden van de CDA-fractie zeiden verheugd te zijn over de mogelijkheid tot aanwijzing van de VNG-kaart. Ik wijs er in dit verband op dat nog niet zeker is dat alle gemeenten de VNG-kaart zullen gaan uitgeven. Om te voorkomen dat de invoering van het wetsvoorstel identificatieplicht moet gaan wachten op de invoering van de Europese identiteitskaart, ben ik voornemens de identiteitskaart (toeristenkaart) B/BJ tijdelijk, tot aan de invoering van de Europese identiteitskaart aan te wijzen als officieel identiteitsbewijs. Deze kaart is weliswaar minder goed beveiligd dan de VNG-kaart, maar daartegenover staat dat de geldigheidsduur van deze kaart slechts twee jaren bedraagt, terwijl de VNG-kaart voor vijf jaren wordt uitgegeven. In overleg met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken streef ik er met kracht naar om de daartoe vereiste wijziging van de Paspoortwet tijdig gereed te hebben. Een daartoe strekkend wijzigingsvoorstel is inmiddels ter advisering aan de Raad van State van het Koninkrijk voorgelegd.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of opsporingsambtenaren over de mogelijkheid beschikken om via de GBA de nationaliteit vast te stellen, beantwoord ik bevestigend. In de gemeenten die nu al over een geautomatiseerde bevolkingsadministratie beschikken, kan de politie, na een besluit daartoe van het betrokken gemeentebestuur, dit bestand het gehele etmaal via de meldkamer raadplegen. Na de inwerkingtreding van het GBA-wetsvoorstel zal voor alle opsporingsinstanties de mogelijkheid bestaan om via het GBA-netwerk de voor de taakuitoefening benodigde gegevens over de nationaliteit te verifiëren.

Verder vroegen deze leden waarom het rijbewijs bij de identificatie voor de inschrijving in de GBA wel wordt toegelaten, terwijl het volgens het voorliggend wetsvoorstel niet in alle gevallen als officieel identiteitsbewijs wordt aangewezen.

De reden is dat bij de inschrijving in de administratie het rijbewijs uitsluitend dient om te voorkomen dat iemand zich onder een valse identiteit laat inschrijven (kamerstukken II 1992-1993, 21 123, nr. 12, blz. 30 ev.). Bij de bestrijding van onder meer illegale tewerkstelling en sociale-zekerheidsfraude is niet alleen de identiteit van belang, maar ook de nationaliteit en in geval van een niet-Nederlandse nationaliteit, de

verblijfsstatus. Voor een doelmatige taakuitoefening moeten degenen die met de uitvoering van de betrokken wetten zijn belast, ter plaatse niet alleen de identiteit, maar ook de nationaliteit op een doelmatige wijze kunnen vaststellen, dat wil zeggen aan de hand van een goed beveiligd document waarop deze gegevens staan vermeld. Het huidige rijbewijs vermeldt niet de nationaliteit.

Toelating van dit document als geldig identiteitsbewijs in de gevallen waarin de nationaliteit van belang is, zou nopen tot het steeds natrekken van dit gegeven aan de hand van de wel in het rijbewijs vermelde gegevens. Ook al omdat het rijbewijs niet het sofi-nummer bevat, is dit omslachtig en in een aantal controle-situaties zelfs praktisch onmogelijk. Daarom wijst het wetsvoorstel in de gevallen waarin de nationaliteit en eventueel de verblijfsstatus voor de handhaving van een bepaalde regeling relevant is, uitsluitend documenten aan waarop die gegevens zijn vermeld.

De leden van de VVD-fractie verwijst ik voor de uitkomst van het overleg tussen het Rijk en de VNG over de gemeentelijke identiteitskaart naar de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 18 februari 1993 (kamerstukken II 1992-1993, 22 151, nr. 14) en het verslag van het mondeling overleg naar aanleiding van deze brief op 17 maart 1993.

## **D. Aanpassing van wetten**

### *D.1. Financiële fraude*

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het grensbedrag waarvoor bij incidentele balie-transacties een identificatieplicht zal gelden, in plaats van tot f 25 000 niet tot het door deze leden voorgestelde bedrag van f 10 000 is verlaagd. Ik wijs erop dat in Nederland in het voorstel van Wet identificatie bij financiële dienstverlening (23 008) al voor een lager bedrag wordt gekozen dan waarvan de betrokken EEG-richtlijn uitgaat (15 000 ecu). Bovendien moet worden bedacht dat dit minimum-bedrag slechts geldt ten aanzien van een beperkt aantal financiële transacties (zie art. 1, onderdeel b, onder 5°, 6° en 7° van wetsvoorstel 23 008). En zelfs in die gevallen is het grensbedrag niet van toepassing, onder meer indien de financiële dienst betrekking heeft op een transactie die volgens het voorstel van Wet melding ongebruikelijke transacties als een ongebruikelijke transactie in de zin van die wet moet worden aangemeld (zie art. 2, tweede lid, aanhef en onder b, van dat wetsvoorstel).

Verder wilden deze leden antwoord op hun eerder gestelde vraag hoe de verificatieverplichting bij financiële transacties zal worden gehandhaafd. In de toelichting op artikel 2 van het genoemde voorstel van Wet identificatie bij financiële dienstverlening is aangegeven hoe de controle op die wet zal plaatsvinden (kamerstukken II 1992-1993, 23 008, nr. 3, blz. 5 en 6). Mijn voorkeur zou er overigens naar uitgaan om de discussie over kwesties die primair verband houden met dat wetsvoorstel, in het kader van de parlementaire behandeling van dat voorstel te laten plaatsvinden.

### *D.2. Sociale zekerheidsfraude en illegale tewerkstelling*

De leden van de PvdA-fractie hadden nog niet voldoende argumenten gehoord waarom wel werkgevers met zoveel woorden door het wetsvoorstel worden verplicht tot verificatie van de identiteit en niet ook bij voorbeeld de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Belastingdienst. Het door deze leden gesignaleerde verschil vloeit voort uit het verschil in



positie in het kader van de uitvoering van de sociale-zekerheidswetgeving resp. de belastingwetgeving. Dat de uitvoeringsorganen voor de sociale zekerheid resp. de Belastingdienst door een identiteitsbewijs ter inzage te vragen zich vergewissen van de identiteit van de personen waarover zij beslissingen moeten nemen, vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van die organen voor een goede uitvoering van hun taken. De werkgevers/inhoudingsplichtigen hebben tot op zekere hoogte een zelfstandige taak in het kader van de uitvoering, welke in het verlengde ligt van de uitvoeringsorganen en van de Belastingdienst. De wetgever dient precies aan te geven welke de omvang is van een dergelijke bij de wet opgedragen taak die buiten zijn eigenlijke ondernemingsactiviteit ligt. Dat werkgevers een identiteitsbewijs moeten vragen vloeit voort uit de verplichting tot het verstrekken van volledige en juiste gegevens aan de uitvoeringsorganen en de Belastingdienst.

Bij de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en de Belastingdienst ligt, zoals gezegd, bij uitstek de uitvoeringsverantwoordelijkheid in algemene zin. Deze organen zijn daartoe uitgerust met een scala aan bevoegdheden. Zo zijn de verzekerden en uitkeringsgerechtigden resp. de belastingplichtigen verplicht de voor de uitvoering van de desbetreffende wetten benodigde informatie – eigener beweging dan wel op vordering van de uitvoeringsinstantie – te verstrekken. In daartoe aanleiding gevende gevallen zal het geboden zijn met behulp van die bevoegdheid de identiteit van een belanghebbende te verifiëren.

De verificatie van de identiteit door de uitvoeringsorganen en de Belastingdienst heeft te maken met de verplichting van deze instanties om de aan hen bij de wet opgelegde taken deugdelijk uit te voeren. Verificatie van de identiteit is daarmee voorwerp van toetsing door de instanties die toezicht uitoefenen op deze taakuitoefening, alsmede door de instanties die – algemeen gesproken – de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de besteding van overheidsgelden controleren. Indien nodig, kunnen bij voorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid de Sociale Verzekeringsraad en de Rijksconsulenten voor de sociale zekerheid en op het gebied van de belastingen de Staatssecretaris van Financiën nadere voorschriften geven over de taakuitoefening en dus ook over de wijze waarop de identiteit van personen moet worden vastgesteld. Het daarnaast ook nog opleggen van wettelijke verificatieplichten heeft geen praktische meerwaarde en strookt ook niet met een terughoudend wetgevingsbeleid. Daarentegen kan een burger of een particuliere instantie slechts door een wettelijke bepaling de verplichting krijgen opgelegd om van een andere burger identificatie te verlangen. Uiteraard dient tevens die laatstgenoemde burger, evenals bij de identificatieplichten jegens de met overheidstaken belaste instanties, door de wet te worden verplicht tot het ter inzage verstrekken van een identiteitsbewijs.

In dit verband wil ik nogmaals wijzen op het bijzondere belang van de verificatieplicht van de werkgever. Deze plicht vormt onderdeel van de reeds wettelijk geregelde verplichting van de werkgever tot het verstrekken van inlichtingen over de werknemers aan de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst en de daarmee verband houdende verplichting tot het inrichten van een administratie. De uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en de Belastingdienst ontlenen hun gegevens over werknemers aan de opgaven van de werkgever. Een behoorlijke uitvoering van de belasting- en sociale-zekerheidswetgeving is niet goed mogelijk, indien de personalia van de werknemers onjuist of onvolledig zijn en niet aan de hand van de administratie van de werkgever kunnen worden gecontroleerd.

Deze leden stelden dat bepaalde uitvoeringsorganen pas onlangs tot identiteitscontrole hebben besloten. Inderdaad hebben, mede naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel, deze uitvoeringsorganen degenen die met de uitvoering van de betrokken wetten zijn belast, in nieuwe instructies uitdrukkelijk gevraagd steeds op de identiteit te controleren. Dit sloot aan op een in het algemeen al bestaande praktijk, die nu is gegrond op een duidelijke uitvoeringsinstructie.

Deze leden vroegen verder hoe fraude bij de verstrekking van sofi-nummers kan worden tegengegaan. Identiteitsbewijzen worden uitgegeven door de gemeenten, zoals is vastgelegd in de Paspoortwet. Vermelding van het sofi-nummer op identiteitsbewijzen vereist dat de gemeenten beschikken over de sofi-nummers van de personen die in de bevolkingsadministratie zijn ingeschreven. De sofi-nummers worden door de Belastingdienst aan de gemeenten geleverd. Opname in de GBA is voorzien en zal worden gerealiseerd, nadat alle gemeenten op de GBA zijn aangesloten. *In de tusseliggende periode zullen met de gemeenten procedures worden afgesproken om de sofi-nummers te verstrekken, op dezelfde wijze als nu reeds het geval is bij de vermelding van het sofi-nummer op de VNG-kaart.* De persoonsgegevens die een werkgever aan de Belastingdienst verstrekt, zullen ook in de toekomst vóór verwerking eerst door de Belastingdienst worden gecontroleerd aan de hand van de bestanden waarin persoonsgegevens en sofi-nummers zijn opgenomen. Bij onjuistheden worden de gegevens van de werkgever apart onderzocht en verwerkt. De persoonsgegevens (en sofi-nummers) van de Belastingdienst worden door een onjuiste opgave niet gewijzigd, zodat – indien een onjuist sofi-nummer wordt verstrekt aan de Belastingdienst – dit niet tot gevolg kan hebben dat een onjuist sofi-nummer op een identiteitsbewijs zal worden vermeld.

Deze leden vroegen vervolgens waarom werkzoekenden bij de inschrijving bij een arbeidsbureau niet verplicht kunnen worden een document ter inzage te verstrekken ter vaststelling van de identiteit. Met deze leden ben ik van mening dat voor een goede uitvoering van de Arbeidsvoorzieningswet een zodanige verplichting voor de werkzoekende niet kan worden gemist. Bij nota van wijziging wordt daarom in het wetsvoorstel een identificatieplicht opgenomen voor dienen die door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als werkzoekende worden geregistreerd. Daarbij is tevens bepaald dat de registratie ook het sofi-nummer omvat en dat van dat nummer mag worden gebruik gemaakt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de taak van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Voor een nadere uiteenzetting verwijs ik naar de toelichting op deze derde nota van wijziging, die de kamer op zeer korte termijn zal bereiken.

Deze leden zagen een tegenstrijdigheid in de Arbeidsvoorzieningswet met betrekking tot de eisen die deze wet stelt aan de verblijfsstatus en vroegen of deze tegenstrijdigheid niet moet worden opgeheven. Inderdaad bestaat thans verschil tussen de voorwaarden die de Arbvo-wet stelt aan het recht op inschrijving (artikel 61: geen eisen met betrekking tot de verblijfsstatus) en die welke aan het recht op arbeidsbemiddeling worden gesteld (artikel 78: wel zodanige eisen). Daarom zal de Arbeidsvoorzieningswet zo worden gewijzigd dat nog uitsluitend personen die in Nederland arbeid mogen verrichten, recht op registratie bij en bemiddeling door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zullen hebben. Omdat het hier één van de bestaande leemten in de koppeling tussen verblijfsrecht en het gebruik van collectieve voorzieningen betreft, geef ik er de voorkeur aan de wetswijzigingen die nodig zijn om deze

leemten op te heffen, op elkaar af te stemmen. Een verzamelwetsvoorstel zal in de loop van dit kalenderjaar worden ingediend.

Volgens deze leden is nog niet voor het verkrijgen van alle uitkeringen identificatie verplicht gesteld. Zij noemden in dit verband de SVB. Zoals hiervoor opgemerkt, vloeit een deugdelijke verificatie van de identiteit van de uitkeringsgerechtigde naar mijn oordeel voort uit de verplichting van de uitkerende instantie om de taken die haar door de wet zijn opgedragen, op een behoorlijke wijze uit te voeren. Uiteraard moet de verplichting van de burger om zich tegenover een zodanige instantie te identificeren, bij wet worden geregeld. Daarin voorziet voor wat betreft de SVB artikel 4 van het wetsvoorstel. Door tevens expliciete identificatieplichten jegens de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid (artikel 3) en jegens de gemeentelijke sociale diensten (artikelen 4a tot en met 4c) in te voeren, bevat het wetsvoorstel een sluitende regeling voor de sociale-zekerheidsuitkeringen.

Verder verzochten deze leden om per uitkering aan te geven wanneer en door wie de identiteit van de uitkeringsgerechtigde wordt vastgesteld. De ABW, de IOAW en de IOAZ worden uitgevoerd door de gemeentelijke sociale diensten. Het is reeds bestaande praktijk dat de medewerker van de GSD die het eerste contact legt met de aanvrager van een uitkering, de identiteit van de aanvrager vaststelt aan de hand van een deugdelijk document. Aard en nummer van dit document plegen op het aanvraagformulier te worden vermeld. Het belang van een zorgvuldige identiteitsvaststelling is nog eens benadrukt in de brief van 10 juli 1991 van de Staatssecretaris van SZW aan de VNG over de aanscherping van de uitvoeringspraktijk (kamerstukken II 1990-1991, 17 050, nr. 139). Voor de uitvoering van de werknemersverzekeringswetten hebben de bedrijfsverenigingen instructies omtrent de identiteitsvaststelling gegeven aan de behandelende ambtenaren van de districtskantoren. Uitgangspunt is dat om de overlegging van een deugdelijk identiteitsbewijs wordt gevraagd, indien dat voor een goede uitvoering van de betrokken wet noodzakelijk is. Bij de uitvoering van de Werkloosheidswet wordt dit meteen bij de aanvraag van de uitkering gedaan. Er zijn echter aanvragen die in behandeling moeten worden genomen zonder dat de werknemer vooraf in persoon kan verschijnen. Dit geldt in het bijzonder voor de uitvoering van de Ziektewet en van andere arbeidsongeschiktheidswetten. Met het oog op die situaties geldt de instructie dat de betrokkene wordt gevraagd zich te identificeren, zodra hij verschijnt op het spreekuur van de verzekeringsgeneeskundige. Met de uitvoering van de volksverzekeringswetten is de SVB belast. Deze instantie heeft in een handhavingsplan nauwkeurig uitgewerkt wanneer en hoe gegevens moeten worden geverifieerd. In het algemeen geldt dat de gegevens worden geverifieerd bij de aanvrager zelf door hem te verzoeken bewijsmateriaal, zoals een identiteitsbewijs, over te leggen. Daarnaast worden de verstrekte gegevens gecontroleerd door vergelijking met andere gegevens waarover de SVB zelf beschikt, of met externe gegevens, zoals die van de bevolkingsadministratie. In het algemeen wordt door de SVB op schriftelijke aanvraag beslist. Dit betekent dat in die gevallen de persoonsgegevens eerder bij de bevolkingsadministratie dan bij de aanvrager zelf zullen worden geverifieerd. Wanneer een onderzoek door de buitendienst van de SVB wordt ingesteld, zal in geval van twijfel over de identiteit naar een identiteitsbewijs worden gevraagd.

Deze leden vroegen voorts of cijfers bekend zijn over de resultaten van de samenhangende aanpak van de illegale tewerkstelling en waarop het kabinet zijn opvatting baseert dat de resultaten bemoedigend zijn. Ik kan de verschillende signalen die wijzen op een bemoedigende ontwikkeling, nog niet cijfermatig onderbouwen. Mijn indruk is echter dat in sectoren

met traditioneel veel illegale arbeid de inschakeling van illegale arbeidskrachten nu beduidend minder dan voorheen als een noodzakelijke of vanzelfsprekende wijze van personeelsvoorziening wordt gezien. Ik schrijf dit in belangrijke mate toe aan de nieuwe aanpak van de illegale tewerkstelling en de intensieve publiciteit die daaraan wordt gegeven. De vervulling van vacatures door legaal binnenlands arbeidsaanbod wordt geleidelijk als de norm en de tewerkstelling van illegale vreemdelingen als de onacceptabele afwijking beschouwd. Naar aanleiding van hetgeen deze leden opmerken over de tuinbouwsector, moet worden toegegeven dat de daar tot nu toe bereikte resultaten vooralsnog een gemengd beeld laten zien. Enerzijds zijn er tekenen die duiden op een normalisering van de arbeidsmarkt in deze sector. Zo worden in diverse regio's in toenemende mate en in steeds grotere aantallen vacatures door werkgevers bij de arbeidsbureaus gemeld. Anderzijds kan niet worden ontkend dat in een aantal delen van de tuinbouwsector illegale tewerkstelling zich nog steeds op betekenende schaal voordoet. Als een voorbeeld hiervan kan gelden dat tijdens controles in 1992 van de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA) en de rijkspolitie in een bepaalde regio bij 60% van de bezochte tuinbouwbedrijven illegale arbeidskrachten werden aangetroffen. Ik verwacht evenwel dat het Landelijk Tuinbouwakkoord, dat inmiddels door alle betrokken partijen is ondertekend, belangrijk zal bijdragen tot verdere normalisering van de arbeidsmarkt in de tuinbouw en daarmee aan de terugdringing van de illegale tewerkstelling in deze sector.

Bij brief van 7 april 1993 heeft de Minister van SZW de kamer ingelicht over de uitbreiding van de DIA, zoals vastgelegd in het bij de behandeling van de SZW-begroting ingediende amendement-Van Zijl.

Ten slotte vroegen deze leden naar een verduidelijking van de opmerking in de memorie van antwoord dat de Belastingdienst op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) reeds beschikt over voldoende bevoegdheden om de identiteit van personen vast te stellen, zulks met name in relatie tot de verbetering van de bestrijding van vormen van georganiseerde criminaliteit. De Belastingdienst heeft op grond van artikel 47 AWR de bevoegdheid van een ieder alle gegevens en inlichtingen te verlangen die van belang kunnen zijn voor de belastingheffing. Ook moet inzage worden verleend van alle boeken en bescheiden die voor de heffing van belang kunnen zijn. Een en ander omvat dus de bevoegdheid om onder meer overlegging te vragen van documenten waaruit de identiteit van de belastingplichtige blijkt. De aanscherping van de identificatieverplichting – dus de verplichting om de identiteit met behulp van bepaalde aangewezen documenten aan te tonen – wordt thans in verband met de voorstellen die voor de sociale zekerheid worden gedaan, ook voorgesteld op het gebied van de loonbelasting en bij de aanvraag van een sofi-nummer. Naar het thans voorkomt doet een noodzaak tot een aangescherpte identificatieplicht zich niet voor in andere gevallen. Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, zal zonodig een nadere afweging worden gemaakt als ervaring is opgedaan met de thans voorgestelde aanscherping. Als bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad fiscale aspecten een rol spelen en de Belastingdienst wordt ingeschakeld, zal dit in samenwerking met Justitie plaatsvinden. In die situaties zullen naast de opsporingsbevoegdheden van de Belastingdienst, ook die van Justitie geldig zijn.

Anders dan de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat de huidige strafmaxima ten aanzien van illegale tewerkstelling voldoende ruimte bieden voor een adequate sanctionering. Zoals aangegeven in de



memorie van antwoord (blz. 15 en 16) gaan de strafmaxima van de Wet op de economische delicten uit boven hetgeen in het kader van het onlangs fors aangescherpte strafvorderingsbeleid door het OM zal kunnen worden geëist. Het resultaat van dit beleid is afhankelijk van de bereidheid van de rechter om ook daadwerkelijk hogere straffen op te leggen. Mede daarom acht ik verhoging van de wettelijke strafmaxima thans niet zinvol.

De leden van de D66-fractie waren niet overtuigd door mijn argumenten tegen de toonplicht-constructie (memorie van antwoord, blz. 16) en wensten zich op amendering te beraden. Ik wil opnieuw beklemtonen dat een toonplicht de effectiviteit van een identificatieplicht voor de rechtshandhaving vrijwel teniet doet in al die gevallen waarin redelijkerwijs niet van degene die naar zijn identiteit wordt gevraagd, kan worden verwacht dat hij zich op een later tijdstip alsnog vrijwillig meldt om een document te tonen. En het is uitgesloten dat voor de begeleiding van personen van wie niet zeker is dat zij uit zichzelf terug zullen komen, steeds een beroep zou kunnen worden gedaan op de al schaarse politiecapaciteit.

Deze leden vroegen ten slotte of zij het juist zagen dat de nu voorgestelde regeling van de controle op de werkplek in zoverre een uitzondering maakt op de strafbaarstelling dat in geval van controle in het kader van de WABW geen sprake is van een afzonderlijke strafbaarstelling, zodat in dat geval uitsluitend toepassing van de dwangmiddelen van de Vreemdelingenwet mogelijk is, waartoe niet de DIA-ambtenaren, maar wel de vergezellende politieambtenaren belast met vreemdelingen-toezicht bevoegd zijn. Het niet voldoen aan de identificatieplicht door de personen die in het bedrijf aanwezig zijn, is strafbaar gesteld als economisch delict (art. 22, vierde lid, jo. art. 23 WABW). Tot de toepassing van beperkte identificatiemaatregelen jegens de anonieme verdachte van dit delict zijn inderdaad uitsluitend de vergezellende politieambtenaren bevoegd en niet de DIA-ambtenaren. Toepassing van de overige identificatiemaatregelen kan pas plaatsvinden na de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie op het politiebureau.

### *D.3. Notariële akten*

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere toelichting op mijn standpunt (toelichting, blz. 14) dat burgers ook het rijbewijs moeten kunnen gebruiken om jegens de notaris aan hun identificatieplicht te kunnen voldoen. Ik merk hierover op dat de identificatieplicht bij het verkrijgen van notariële akten primair is gericht op de bestrijding van fraude door het gebruik van valse personalia. Voor dat doel is niet strikt vereist dat het identiteitsbewijs de geboortedatum en alle voornamen bevat. Indien de notaris deze gegevens wenst te verifiëren, kan hij vragen om overlegging van een document waarop deze gegevens wel zijn vermeld, zoals het paspoort. In elk geval moet de winst van de vermelding van die gegevens voor de effectiviteit van de fraudebestrijding worden afgewogen tegen het nadeel van het uitsluiten van een document dat vele burgers nu reeds bij zich plegen te dragen. Naar mijn mening moet met betrekking tot deze specifieke identificatieplicht het argument van de lastenbeperking voor de burger de doorslag geven.

### *D.4. Zwartrijden*

De leden van de VVD-fractie vroegen of is gewaarborgd dat voldoende politiecapaciteit beschikbaar is bij reguliere controles op zwartrijden. In de memorie van antwoord ben ik hierop ingegaan naar aanleiding van

vragen van deze fractie (blz. 17). In aanvulling hierop merk ik jegens deze leden en jegens de leden van de PvdA-fractie op dat de reguliere controles door de vervoerbedrijven zelf worden verricht en dat daarbij in beginsel geen politie aanwezig is. Bij deze controles kan wel ondersteuning plaatsvinden door speciaal opgeleid personeel van het vervoerbedrijf of door politiesurveillanten die zijn uitgerust met handboeien en wapenstok.

Indien nodig kan politie-assistentie worden ingeroepen, in geval bij controles sprake is van agressie of niet meewerken. Omdat het dan om incidentele gevallen gaat, kan deze in de praktijk zonder bijzondere problemen snel worden verleend. Politiecapaciteit is wel noodzakelijk bij grootschaliger controles. In die gevallen vindt steeds vooraf afstemming tussen de betrokken instanties plaats, ook om de beschikbaarheid van voldoende politiecapaciteit zeker te stellen.

De leden van de D66-fractie vroegen of het redelijk is dat iemand die zwartrijdt met een identiteitsbewijs en dat toont, minder zwaar wordt gestraft dan een zwartrijder die dat niet doet. Ik acht strafverhoging hier gerechtvaardigd, omdat moet worden voorkomen dat door het enkele verborgen houden van de identiteit het instellen van een strafvervolging en vooral de tenuitvoerlegging van het vonnis in ernstige mate wordt gefrustreerd. Strafrechtelijk optreden is vooralsnog het sluitstuk van het (geïntegreerd) overheidsbeleid tegen zwartrijden. De maatschappelijke kosten daarvan (zowel de negatieve invloed op de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving als die op de exploitatie van het openbaar vervoer) zijn zo hoog dat een uitbreiding van het wettelijk instrumentarium voor effectief optreden noodzakelijk is. Daartoe wordt anders dan bij de algemene categorie van verdachten die hun identiteit niet bekend willen maken, van de categorie zwartrijders verlangd dat zij hun identiteit met een aangewezen identiteitsbewijs kunnen aantonen.

#### *D.5. Voetbalvandalisme*

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat het kabinet doet denken dat juist voetbalvandalen en relschoppers een identiteitsbewijs op zak hebben. Ik merk jegens deze leden op dat bij de bestrijding van het voetbalvandalisme een identificatieplicht juist dan een meerwaarde heeft als nog geen (massale) verstoring van de openbare orde heeft plaatsgevonden, zodat de politie nog niet kan ingrijpen, maar wel een ordeverstoring dreigt. Op dat moment is het van belang dat de politie de betrokken voetbalsupporters op hun gedrag kan aanspreken. Het vragen naar een identiteitsbewijs zal dan juist heel effectief kunnen zijn. Immers, wil of kan de betrokkene niet een identiteitsbewijs laten zien, dan heeft de politie de bevoegdheid hem als anonieme verdachte voor verhoor aan te houden. Dit kan betekenen dat hij de voetbalwedstrijd mist. En laat de betrokkene wel een identiteitsbewijs zien, dan weet hij dat hij met het oog op nog te plegen strafbare feiten is geïdentificeerd.

Verder vroegen deze leden en de leden van de D66-fractie waarom de regeling met betrekking tot de anonieme verdachte niet zou kunnen werken ten aanzien van voetbalvandalen. Ik onderken dat mijn relativerende opmerking in de memorie van antwoord (blz. 19) over het effect van de genoemde regeling bij het voetbalvandalisme tot misverstand zou kunnen leiden. Ik heb met deze opmerking slechts willen aangeven dat de politie de bevoegdheid moet hebben om ook personen naar hun personalia te vragen, die bij gelegenheid van een voetbalwedstrijd nog geen strafbare feiten hebben gepleegd. Zoals hiervoor opgemerkt, ligt de meerwaarde van de identificatieplicht ter bestrijding van het voetbalvandalisme vooral in de mogelijkheid om bij dreigende ordeverstoring te

kunnen optreden. Zonder de voorgestelde identificatieplicht zouden voetbalsupporters die weigeren te zeggen wie zij zijn, niet kunnen worden onderworpen aan de bijzondere dwangmiddelen tot vaststelling van hun identiteit die zijn voorzien in de regeling met betrekking tot de anonieme verdachte. Ingevolge het wetsvoorstel is de voetbalsupporter die zich niet kan of wil identificeren, verdachte van het strafbare feit als omschreven in het voorgestelde artikel 435f Sr. en is dan dus anonieme verdachte uit dien hoofde.

Ik geef de leden van de D66-fractie overigens graag toe dat de politie bij de uitoefening van al haar bevoegdheden het evenredigheidsbeginsel (eisen van proportionaliteit en subsidiariteit) dient te hanteren. Dit betekent voor de uitoefening van de bevoegdheid die aan de politieambtenaar ingevolge artikel 435f Sr. wordt toegekend, dat hij bij elk verzoek om identificatie moet bezien of dit middel gepast is, of het redelijk is en of het beoogde doel ook niet door een minder ingrijpende maatregel kan worden bereikt. De evidente passant bij een voetbalwedstrijd zal hierdoor niet worden geconfronteerd met een identificatieplicht.

Deze leden vroegen voorts om een nadere toelichting op de reikwijdte van het voorgestelde artikel 435f Sr., vooral in relatie tot de maatregelen die kunnen worden getroffen ter identificatie van anonieme verdachten. Ik merk op dat de identificatieplicht bij voetbalwedstrijden mede ertoe strekt de maatregelen die kunnen worden toegepast voor de identificatie van anonieme verdachten, zoveel mogelijk te beperken. Door de verplichting van bezoekers van voetbalwedstrijden om desgevraagd hun identiteitsgegevens verifieerbaar te verstrekken, wordt de identiteitsvaststelling aanzienlijk vereenvoudigd. Bij de algemene categorie van verdachten van enig strafbaar feit is niet als regel gesteld dat zij hun identiteitsgegevens verifieerbaar dienen te verstrekken. Pas als blijkt dat zij valse gegevens hebben verstrekt, ontstaat er naast de verdenking van het oorspronkelijke strafbaar feit waarvoor zij werden staande gehouden, een verdenking van overtreding van artikel 435, 4<sup>o</sup> Sr. Zoals eerder jegens deze leden aangegeven, behoeft bij de identificatie die wordt verzocht in het kader van de openbare-ordehandhaving rond voetbalwedstrijden, nog geen sprake te zijn van een verdachte van een strafbaar feit. Eerst als de betrokkene niet voldoet aan de identificatieplicht, ontstaat de verdenking van overtreding van artikel 435f Sr. Daarna kunnen de maatregelen ter identificatie van anonieme verdachten worden toegepast.

#### *D.6. Vreemdelingentoezicht*

De leden van de CDA-fractie verwijs ik voor de concept-aanpassing van de Vreemdelingencirculaire naar mijn brief van 10 maart 1993 (kamerstukken II 1992-1993, 22 694, nr. 10). Deze leden vroegen verder naar de prioriteitsstelling van het binnenlands vreemdelingentoezicht in het totaal van de politiezorg met name in de grote steden. Ook wilden deze leden weten of per 1 januari 1994 voldoende capaciteit in de vier grote steden en langs de binnengrens met Duitsland voorhanden is en of de prioriteit binnen het toezicht van de opsporing van criminele illegalen ook in Amsterdam per 1 januari 1994 voldoende kan worden gegarandeerd. Ten slotte vroegen deze leden welke taakverlichting hier van de Koninklijke Marechaussee kan komen. Ik wil beginnen met erop te wijzen dat voor een effectieve bestrijding van illegaal verblijf ook andere instanties dan de politie zich zullen moeten inspannen. Van bijzonder belang in dit verband is de eerder genoemde samenhangende aanpak van de bestrijding van illegale tewerkstelling. Langs verschillende lijnen worden thans werkgevers ontmoedigd om gebruik te maken van illegale

arbeidskrachten. Verder zal in de loop van dit kalenderjaar een verzamelwetsvoorstel worden ingediend met het oog op de koppeling van collectieve voorzieningen aan de verblijfsstatus. Over de wijze waarop de gevraagde prioriteitsstelling van het binnenlands vreemdelingtoezicht, in relatie tot de aangepaste Vreemdelingencirculaire, zo goed mogelijk kan worden gerealiseerd zal ik op korte termijn in overleg treden met het Korpsbeheerdersberaad en met het CPB.

Over de inzet van de Koninklijke Marechaussee kan het volgende worden gemeld.

Op 18 december jl. hebben de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Justitie een convenant getekend over in het bijzonder de voorwaarden waaronder de inzet van marechaussees ten behoeve van de intensivering van het vreemdelingen-toezicht mogelijk is. Hiervoor is in totaal een contingent van 200 marechaussees beschikbaar. Ik ga ervan uit dat hiermee aan de capaciteitsbehoefte in verband met de activering van het binnenlands vreemdelingtoezicht kan worden voldaan. Hoofden van plaatselijke politie of korpsbeheerders kunnen op grond van het convenant aan Justitie verzoeken om tijdelijke ondersteuning. Tot dusverre zijn op grond van deze regeling reeds 71 marechaussees geplaatst (Amsterdam: 35, Den Haag: 10, Rotterdam: 15, Enschede: 5, Utrecht: 4 en Eindhoven: 2). Het aantal op dit moment reeds ingediende aanvragen bedraagt 35 (Regio Twente: 15, Regio Limburg Noord: 5, Regio Gelderland Midden: 5, Regio Gelderland Zuid: 5 en Regio Hollands Midden: 5). Van het contingent van 200 marechaussees zullen tot aan de inwerkingtreding van de Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen 36 personen werkzaam blijven ten behoeve van de grensbewaking aan de oostgrens. Daarnaast zullen 30 marechaussees voor ten hoogste één jaar worden ingeschakeld voor de grensbewaking op Schiphol. Deze 66 marechaussees komen na hun tijdelijke taak beschikbaar ten behoeve van de intensivering van het vreemdelingtoezicht. De ervaringen die tot dusver met de inschakeling van marechaussees zijn opgedaan, zijn gunstig. Zo kon door de versterking van de vreemdelingendienst in Enschede met 5 personen al een verdubbeling van het aantal aanhoudingen en uitzettingen van illegale vreemdelingen worden bereikt. Daarbij was overigens het toezichtbeleid primair gericht op de opsporing van vreemdelingen die zich schuldig maken aan criminele activiteiten.

De leden van de PvdA-fractie stelden er veruit de voorkeur aan te geven om de regeling van het vreemdelingtoezicht in de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit op te nemen. Ik deel deze opvatting niet. Hetgeen thans is opgenomen in de aan de Kamer in concept voorgelegde aanpassing van de Vreemdelingencirculaire maakt deel uit van een veel groter geheel van vreemdelingenrechtelijke uitvoeringsvoorschriften en zou – evenals die andere instructies – in deze gedetailleerde vorm niet in een materieel-wettelijke regeling kunnen worden opgenomen. Bij regeling van het vreemdelingtoezicht in een formele wet of een amvb zou slechts kunnen worden volstaan met het aangeven van hoofdlijnen. De voor de concrete toepassing van het vreemdelingen-toezicht zo belangrijke nadere uitwerking van deze hoofdlijnen zou ook in dat geval toch in een nadere instructie moeten worden neergelegd. Daarbij komt dat het hier een nieuwe regeling betreft waarmee eerst ervaring in de dagelijkse politiepraktijk moet worden opgedaan. Ook al omdat dit beleidsterrein sterk in beweging is, moet het mogelijk blijven om op relatief eenvoudige wijze aanpassingen tot stand te brengen. Daarbij kan uiteraard nader overleg met de kamer, al dan niet in de vorm van een voorhangprocedure, geïndiceerd zijn. Ik deel niet de vrees van deze leden dat de meer flexibele mogelijkheid tot bijstelling die de



instructie-vorm biedt, zou kunnen uitmonden in een beleid van ad hoc-aanpassingen, al was het maar omdat het niet doelmatig is de uitvoeringspraktijk met een dergelijk beleid te confronteren.

Deze leden vroegen vervolgens of het nieuwe verblijfsdocument voor vreemdelingen – afgezien van enkele noodzakelijke afwijkingen – gelijk zal zijn aan de identificatiekaart voor Nederlanders. Deze leden doelen kennelijk op de huidige gemeentelijke identiteitskaart die door de VNG is ontwikkeld en op de per 1 januari 1995 beschikbaar komende Europese identiteitskaart. Deze identiteitsbewijzen voor Nederlanders zijn niet gelijk aan het verblijfsdocument voor vreemdelingen. Aan een dergelijk document worden immers wezenlijk andere eisen gesteld. Zo moet bij een verblijfsdocument rekening kunnen worden gehouden met de uiteenlopende verblijfsrechtelijke posities op grond van de Vreemdelingenwet. In veel gevallen kan wijziging in die verblijfsstatus optreden, hetgeen gevolgen moet hebben voor de geldigheid van de kaart. Dit stelt bijzondere eisen aan de uitvoering van het document. Aan deze eisen kan niet of slechts tegen onevenredig hoge kosten worden voldaan in een systeem van decentrale aanmaak door iedere afzonderlijke gemeente. Diezelfde eisen kunnen echter op relatief eenvoudige wijze worden vervuld bij centrale vervaardiging. Zo is het nieuwe identiteitsbewijs dat momenteel aan asielzoekers ter beschikking wordt gesteld, uitgevoerd als een chip-card, waardoor de geldigheid van het document gemakkelijk kan worden afgestemd op de positie van deze categorie vreemdelingen.

Deze leden waren van mening dat met grote terughoudendheid en slechts bij hoge uitzondering minderjarigen aan een zelfstandige controle op grond van de Vreemdelingenwet moeten worden onderworpen. Ik wijs deze leden erop dat vreemdelingentoezicht slechts zal zijn toegestaan bij concrete aanwijzingen omtrent illegaal verblijf. Of sprake is van een minderjarige zal in het algemeen eerst blijken tijdens het nadere onderzoek dat wordt ingesteld naar aanleiding van een zodanige aanwijzing. Door op de voorgestelde wijze de uitoefening van het binnenslands vreemdelingentoezicht te begrenzen, is het praktisch uitgesloten dat specifiek op minderjarigen gerichte controles plaatsvinden.

Deze leden vroegen verder of het uitgangspunt dat het vreemdelingen- toezicht zich uitsluitend moet richten op de bestrijding van illegaal verblijf, zich wel verdraagt met het expliciet noemen van toezicht ten aanzien van personen die de openbare orde verstoren en personen die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit. Ik merk hierover op dat de uitoefening van vreemdelingentoezicht ook in deze twee laatstgenoemde situaties pas aan de orde komt, indien sprake is van een concrete aanwijzing over illegaal verblijf en het niet mogelijk is gebleken om de identiteit en de andere relevante gegevens van de betrokkene met voldoende zekerheid aan de hand van een geschikt document vast te stellen. In de circulaire zal dit worden verduidelijkt door de afzonderlijke categorieën B (toezicht bij de handhaving van de openbare orde) en C (toezicht bij de strafrechtelijke handhaving) samen te voegen tot een nieuwe categorie die wordt gebracht onder «toezicht op grond van concrete aanwijzingen over illegaal verblijf». Het gaat in dat geval om «aanwijzingen die de politie verkrijgt bij een controle van persoonsgegevens die wordt verricht in het kader van de uitoefening van de politietaken».

Met deze leden ben ik van mening dat een verantwoorde regeling van het vreemdelingentoezicht als sluitstuk een vorm van rapportage dient te krijgen, waardoor de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend, toetsbaar wordt en waardoor tevens een basis ontstaat voor evaluatie en eventueel

bijstelling van de instructie. Deze rapportage moet uiteraard doelmatig zijn en de politie zo min mogelijk belasten met administratieve werkzaamheden. Over de uitwerking van deze rapportageverplichting wil ik mij nog nader beraden. Daarbij zal ik uiteraard mede de opvattingen van het Korpsbeheerdersberaad en het CPB betrekken. Voor de hand liggend is een door de hoofden van plaatselijke politie periodiek te verstrekken beknopt overzicht van de concrete aanwijzingen over illegaal verblijf die aanleiding waren om over te gaan tot de uitoefening van vreemdelingentoezicht, hoe vaak dit heeft geleid tot de constatering van illegaal verblijf en welke actie daarop is gevolgd. Deze overzichten kunnen worden samengevoegd en als bijlage bij de Justitie-begroting ter kennis van de kamer worden gebracht. Aan dat verzameloverzicht kunnen worden toegevoegd de resultaten van onderzoeken van de Ombudsman en van de gepubliceerde beslissingen door de korpsbeheerder omtrent klachten over politieoptreden met betrekking tot de wijze waarop in concrete gevallen vreemdelingentoezicht is uitgeoefend. Verder zou kunnen worden gedacht aan het houden van steekproeven bij de korpsen en mogelijk het bijhouden van de frequentie waarmee de betrokken bestanden worden bevraagd op verblijfsstatus en met welk resultaat.

Deze leden vroegen ten slotte of «een bepaalde plaats» of «een bepaalde ruimte» niet te onduidelijk is en of daaronder bij voorbeeld ook een restaurant, een station of een straat kunnen vallen. Ik wijs erop dat de bedoelde aanduidingen voldoende worden afgegrensd door de eis dat sprake moet zijn van een concrete aanwijzing omtrent illegaal verblijf. In het geval dat een concrete aanwijzing betrekking heeft op een bepaalde plaats of ruimte geldt als uitgangspunt dat iedereen die zich daar bevindt, daadwerkelijk moet worden gecontroleerd. Daardoor wordt uitgesloten dat degenen die met de controle zijn belast, een keuze op uiterlijke kenmerken moeten maken. Het kan echter zijn dat eisen van redelijkheid of doelmatigheid zich verzetten tegen het controleren van alle aanwezige personen. Dat is onder meer het geval, indien iemands identiteit de politie al uit anderen hoofde bekend is.

Ten slotte merken deze leden op dat het nadere onderzoek naar de verblijfsstatus niet discriminatoir mag zijn. Ik onderschrijf dit ten volle. Juist om discriminatie uit te sluiten, wordt de instructie voorgeschreven dat in alle gevallen waarin op grond van het CRV en eventueel de GBA geen uitsluitel kan worden verkregen over de verblijfsstatus, in het kader van de uitoefening van binnenlands vreemdelingentoezicht nader onderzoek moet worden ingesteld.

De hiervoor besproken verduidelijkingen zullen in de circulaire worden verwerkt.

#### *D.7. Adviezen over aanpassing Vreemdelingencirculaire*

Bij brief van 22 april 1993 heeft de waarnemend griffier van de vaste Commissie van Justitie mij verzocht in de voorliggende nota naar aanleiding van het eindverslag uitgebreid in te gaan op de commentaren over de aanpassing van de Vreemdelingencirculaire (kamerstukken II 1992-1993, 22 694, nr. 10) die het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR), het Nederlands Centrum voor Buitenlanders (NCB) en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) bij de commissie hebben ingediend.

#### **LBR-advies**

Naar de mening van het LBR is het uitgangspunt dat vreemdelingentoezicht uitsluitend dient plaats te vinden, indien de confrontatie met

illegaal verblijf reëel is, niet consequent gehanteerd in de onder B en C aangewezen situaties. Volgens het LBR lijkt bij verstoring van de openbare orde en verdenking van strafbare feiten geen verband te bestaan met redelijkerwijs te verwachten confrontatie met illegaal verblijf. Het LBR vreest dat bij de situaties onder B en C de uitoefening van vreemdelingtoezicht zal leiden tot willekeur en discriminatie. Voor een reactie hierop verwijs ik naar mijn antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Verder stelt het LBR dat niet voldoende is gemotiveerd waarom de door de Cie-Zeevalking aanbevolen toonplicht niet is overgenomen. Ik herhaal hier hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt jegens de leden van de D66-fractie: een toonplicht doet de effectiviteit van een identificatieplicht voor de rechtshandhaving vrijwel teniet in al die gevallen waarin redelijkerwijs niet van degene die naar zijn identiteit wordt gevraagd, kan worden verwacht dat hij zich op een later tijdstip alsnog vrijwillig meldt om een document te tonen. En het is uitgesloten dat voor de begeleiding van personen van wie niet zeker is dat zij uit zichzelf terug zullen komen, steeds een beroep zou kunnen worden gedaan op de al schaarse politiecapaciteit. Om deze reden heeft het kabinet er welbewust voor gekozen om op dit punt de aanbevelingen van de Cie-Zeevalking niet te volgen.

Vervolgens pleit het LBR ervoor om minderjarigen niet anders dan bij grote uitzondering aan een zelfstandige controle op grond van de Vreemdelingenwet te onderwerpen. Hier wil ik herhalen hetgeen ik hiervoor jegens de leden van de PvdA-fractie heb opgemerkt. Vreemdelingtoezicht zal slechts zijn toegestaan in bepaalde situaties, zoals bij concrete aanwijzingen omtrent illegaal verblijf of op grond van aan de GBA ontleende indicaties. Of sprake is van een minderjarige zal in het algemeen eerst blijken tijdens het nadere onderzoek in die bepaalde situaties. Door op de voorgestelde wijze de uitoefening van het binnenslands vreemdelingtoezicht te begrenzen, is het praktisch uitgesloten dat specifiek op minderjarigen gerichte controles zullen plaatsvinden.

Het LBR stelt dat naar zijn mening ten onrechte nadere instructies in de Aanpassing ontbreken over de verplichting van opsporingsambtenaren om vast te leggen op grond van welke aanwijzingen zij zijn overgegaan tot de uitoefening van toezicht. Ik wil deze kwestie betrekken bij het hiervoor genoemde overleg over de wijze waarop over de uitoefening van vreemdelingtoezicht door de politie zal moeten worden gerapporteerd. Opnieuw stelt het LBR dat met een toonplicht moet kunnen worden volstaan en noemt een voorbeeld waarbij het ging om controle op illegale arbeid. Ik wijs erop dat het in het bijzonder bij de controle op illegale arbeid in de praktijk niet zal voorkomen dat iemand die illegaal arbeid verricht, vrijwillig zal terugkomen bij de vreemdelingdienst om papieren te laten zien waaruit blijkt dat hij geen arbeid mag verrichten of dat hij illegaal in Nederland verblijft.

Ik deel uiteraard de opvatting van het LBR dat het betreden van plaatsen waar zich veel etnische minderheden bevinden, met de nodige zorgvuldigheid dient plaats te vinden. De waarborg hiervoor ligt besloten in het criterium dat er concrete aanwijzingen moeten bestaan over illegaal verblijf in samenhang met de eerdergenoemde rapportageplicht.

Het LBR vraagt zich af in welke gevallen met een andere vorm van persoonsverificatie kan worden volstaan en in welke gevallen onderzoek ex artikel 19 Vw. plaatsvindt. Ik merk hierover het volgende op. Indien er aanleiding bestaat om tot de uitoefening van toezicht ingevolge de Vreemdelingenwet over te gaan, omdat sprake is van een concrete

aanwijzing over illegaal verblijf, zal de betrokkene worden gevraagd zich te identificeren (art. 19, eerste lid, Vw.). Indien dan vervolgens zijn identiteit niet aanstonds kan worden vastgesteld of wanneer niet aanstonds blijkt dat het hem is toegestaan in Nederland te verblijven, is de met toezicht belaste ambtenaar bevoegd de betrokkene over te brengen naar een plaats van verhoor (art. 19, tweede lid, Vw.). Alsdan kunnen ook de andere maatregelen ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en, indien het iemand van niet-Nederlandse nationaliteit blijkt te betreffen, zijn verblijfsrechtelijke positie worden nagegaan.

Indien uit dit nadere onderzoek blijkt dat het de betrokkene is toegestaan in Nederland te verblijven, zal het onderzoek op grond van de uitoefening van de niet-vreemdelingenrechtelijke politietaken worden voortgezet. In het andere geval zal de politie ervoor kunnen kiezen het vreemdelingenrechtelijke traject verder te vervolgen. Er zijn dus geen verschillende methoden van identificatie, zoals het LBR veronderstelt, en, juist omdat de ingang een concrete aanwijzing is, die de politie verkrijgt bij een controle van persoonsgegevens die wordt verricht in het kader van de uitoefening van haar taken, ontbreekt in de gekozen benadering van het vreemdelingentoezicht-nieuwe stijl ieder risico van een onderscheid naar uiterlijk.

Het LBR acht het onjuist om het door de Cie-Zeevalking genoemde criterium «overlast» voor de uitoefening van toezicht te gebruiken en meent in dat verband dat «geluidsoverlast» en «burenruzies» moeten worden geschrapt als concrete aanwijzing voor verstoring van de openbare orde. Zoals hiervoor aangegeven, heb ik ervoor gekozen nog uitsluitend te spreken over «concrete aanwijzingen die de politie verkrijgt bij een controle van persoonsgegevens die wordt verricht in het kader van de uitoefening van de politietaken».

Het is het LBR onduidelijk op welke wijze non-discriminatoire uitvoering kan worden gegeven aan de instructie om verdachten naar hun identiteit te vragen en hoe de bevoegdheden tot identiteitsvaststelling ingevolge de Vreemdelingenwet zich verhouden tot de bijzondere maatregelen die ten aanzien van een anonieme verdachte kunnen worden genomen. Ik merk hierover op, dat de bevoegdheid van de politie om verdachten van strafbare feiten naar hun identiteit te vragen, berust op artikel 52 Sv. Indien de betrokkene hieraan niet of niet adequaat voldoet, kunnen de bevoegdheden ten aanzien van de anonieme verdachte worden toegepast (Stb. 1993, 182). Vervolgens kan bij het verifiëren van de identiteit in de bevolkingsadministratie blijken dat er aanleiding is om een nader onderzoek naar de verblijfsstatus in te stellen. Vanaf dat moment kunnen de bevoegdheden op grond van artikel 19 Vw. worden toegepast. Op deze wijze wordt dus volstrekt non-discriminatoire uitvoering gegeven aan de instructie om verdachten naar hun naam te vragen.

Ten slotte vraagt het LBR om evaluatie van de Aanpassing van de Vreemdelingencirculaire op zijn laatst 2 jaren na de invoering ervan en zonedig eerder, zulks in overleg met de meest betrokkenen, zoals de vertegenwoordigers van migranten.

Zoals hiervoor aangegeven jegens de leden van de PvdA-fractie, ben ik van mening dat een verantwoorde regeling van het vreemdelingentoezicht als sluitstuk een vorm van rapportage dient te krijgen, waardoor de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend, toetsbaar wordt en waardoor tevens een basis ontstaat voor evaluatie en eventueel bijstelling van de instructie. Het is mijn bedoeling om de door het LBR gevraagde evaluatie inderdaad op een termijn van twee jaren of zonedig eerder uit te voeren.



#### NCB-advies

Het NCB betreft de handhaving van het voorgestelde artikel 19, eerste lid, Vw. Volgens het NCB maakt deze aanpassing van de bevoegdheidsbasis (schrapping van het vereiste dat alleen toezicht mag worden uitgeoefend ten aanzien van «vermoedelijke vreemdelingen») het mogelijk dat onder meer straatcontroles naar de verblijfsstatus zullen kunnen plaatsvinden. Bovendien vreest het NCB dat door deze bepaling vooral allochtonen naar hun papieren zullen worden gevraagd. Ik zie geen redelijke grond voor deze opvattingen van het NCB. In de eerste plaats is de aanpassing van artikel 19, eerste lid, Vw. nu juist ingegeven om de politie in staat te stellen non-discriminair toezicht uit te oefenen: zij hoeft nu immers niet langer in het proces-verbaal aan te geven hoe zij tot het vermoeden is gekomen dat iemand een vreemdeling is. Ten tweede is het duidelijk dat de bedoelde aanpassing van de Vreemdelingenwet slechts verantwoord kan werken, indien door middel van uitvoeringsinstructies scherp wordt begrensd in welke gevallen toezicht is toegestaan. Ten slotte wordt in de voorgestelde en aan de kamer ter beoordeling voorgelegde concept-instructie een optimale waarborg geboden voor een niet-discriminair en niet-willekeurig toezicht, waarbij de kans op confrontatie met illegaal verblijf reëel is.

Volgens het NCB zal degene die met de uitoefening van vreemdelingentoezicht is belast, indien de staande gehouden persoon zegt Nederlander te zijn, telkens moeten beslissen of hij deze bewering gelooft, dan wel of hij zal overgaan tot het nemen van nadere maatregelen tot vaststelling van de identiteit. De voorgestelde aanpassing van de Vreemdelingenwet zou daarom een bron van conflicten vormen tussen (allochtone) burgers en de politie. Ik deel deze vrees niet. De politieambtenaar zal zijn bevoegdheden op grond van de Vreemdelingenwet uitsluitend mogen uitoefenen, als sprake is van concrete aanwijzingen omtrent illegaal verblijf. Ik zie niet in op welke wijze de uitoefening van toezicht in deze nauw begrepen gevallen de verhouding tussen politie en allochtonen zou kunnen verstoren.

Op de bezwaren van het NCB tegen de gevallen B en C in de Aanpassing ben ik hiervoor reeds ingegaan.

#### NJCM-advies

##### *Wijziging Wet persoonsregistraties inzake het gebruik van het sofi-nummer*

Het NJCM veronderstelt dat artikel 6a van de Wet persoonsregistraties betekent dat het document waarmee de burger zich moet identificeren, het sofi-nummer vermeldt. Zoals het NJCM zelf in zijn commentaar vermeldt, heeft de Staatssecretaris van Financiën toestemming gegeven tot vermelding van het sofi-nummer op de VNG-kaart (kamerstukken II 1992-1993, 17 050, nr. 172, p. 7). Artikel 6a nu verbiedt het gebruik van een dergelijk nummer anders dan in de daarin aangegeven gevallen. Daarbij is niet relevant of de VNG-kaart nu wel of niet als document ter vaststelling van de identiteit ingevolge het onderhavige wetsvoorstel is voorgeschreven. Dit betekent vooral dat particulieren en overheid het sofi-nummer slechts kunnen gebruiken ter uitvoering van wettelijke voorschriften, indien zij daartoe op grond van enige wettelijke basis over het nummer beschikken. Overigens is artikel 6a van de Wet persoonsregistraties algemeen geformuleerd en heeft het betrekking op alle wettelijke persoonsidentificerende nummers, dus ook op bij voorbeeld het A-nummer. Dit artikel is niet het juiste kader om te regelen op welke documenten één van deze nummers kan worden vermeld. Het bevat slechts het verbod enig nummer te gebruiken zonder daarover te beschikken met een uitdrukkelijke wettelijke grondslag elders.

Indien bij voorbeeld de Staatssecretaris van Financiën met gebruikmaking van artikel 67, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen ontheffing heeft verleend voor de verstrekking van het soft-nummer aan enig overheidsorgaan met het oog op de goede uitvoering van een bepaalde wet, kan uit de GBA dat nummer teneinde een ordelijke gegevensuitwisseling te waarborgen, worden verstrekt en door het desbetreffende overheidsorgaan worden gebruikt. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor het A-nummer. Zonder een dergelijke wettelijke bevoegdheid of een uit de wet voortvloeiende bevoegdheid tot het gebruik van een persoonsnummer, geldt dan voortaan het verbod van het voorgestelde artikel 6a van de Wet persoonsregistraties.

Uit het gebruiksverbod buiten de wettelijke kaders vloeit het verbod voort het nummer op te nemen in een registratie, indien het in dat verband niet ook mag worden gebruikt. Persoonsgegevens mogen blijkens artikel 4 in verband met artikel 5 van de Wet persoonsregistraties immers slechts worden opgenomen voor doeleinden die niet met de wet strijdig zijn. Identificeert iemand zich, al dan niet daartoe op grond van de wet verplicht zijnde, met een identiteitsdocument waarop een persoonsnummer staat vermeld, dan mag dit nummer dus niet in alle gevallen in een persoonsregistratie worden overgenomen.

Daar in de bestaande wettelijke regeling er geen dergelijk verbod is, is het gebruik van persoonsnummers slechts onderworpen aan de algemene regel dat persoonsgegevens onder bepaalde omstandigheden mogen worden vastgelegd en gebruikt. Artikel 6a heeft een ont koppeling tot gevolg in die zin dat niet in alle gevallen dat persoonsgegevens mogen worden opgeslagen en gebruikt ook desgewenst het daarbij behorende nummer kan worden gevoegd. In die zin is er sprake van een beperking ten opzichte van de bestaande situatie. Voor het overige is er op geen enkele wijze sprake van een uitbreiding van de bestaande mogelijkheden. Ik begrijp daarom niet hoe het NJCM kan concluderen dat de rechtsbescherming van de burger daardoor zou afnemen.

Het zou kunnen zijn dat het NJCM een verdergaande bescherming van de persoonlijke levenssfeer zou wensen dan thans in het wetsvoorstel is neergelegd. Het NJCM verliest daarbij evenwel uit het oog dat door een betere rechtshandhaving, mede als gevolg van het gebruik van een persoonsnummer, wezenlijke belangen van de burger worden gediend.

#### *Wijziging vreemdelingencirculaire*

Voor een weerlegging van de opvatting van het NJCM dat het gedeelte van de Vreemdelingencirculaire dat gaat over het binnenlands vreemdelingentoezicht uit de circulaire moet worden gehaald, en naar een algemeen verbindend voorschrift moet worden overgebracht, verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor jegens de leden van PvdA-fractie heb opgemerkt.

De opmerking van het NJCM dat het kabinet met deze voorstellen een intensivering van het vreemdelingentoezicht beoogt, is juist. Het NJCM vermeldt echter niet de randvoorwaarden waaronder deze activering van het toezicht plaatsvindt. Het zijn juist deze voorwaarden waardoor effectief wordt voorkomen dat op straat of in openbare gelegenheden willekeurig personen ter controle worden aangehouden:

- uitsluitend toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf;
- uitoefening van toezicht met een minimum aan hinder voor derden (Nederlanders en legale vreemdelingen);

- uitsluitend toezicht met een reële kans op confrontatie met illegaal verblijf;
- bijgevolg alleen toezicht op grond van concrete aanwijzingen over illegaal verblijf.

Voor mijn reactie op de overige opmerkingen van het NJCM verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor reeds heb opgemerkt.

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin