

Vergaderjaar 2011–2012

**33 011**

## **Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlands identiteitskaart**

**B**

### **VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>1</sup>**

Vastgesteld 6 oktober 2011

#### **Algemeen**

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel betreffende een regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart. Zij willen de regering enkele vragen stellen over de principiële redenering in het arrest van de Hoge Raad, over de beleidsruimte voor lokale overheden en over de terugwerkende kracht.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij zijn verbaasd over het feit dat het wetsvoorstel zo snel na de uitspraak van Hoge Raad omtrent de leges voor de ID-kaart is ingediend en maken zich zorgen over de mate van zorgvuldigheid waarmee dit proces gepaard is gegaan. Graag maken zij van de gelegenheid gebruik de volgende vragen te stellen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel dat beoogt met grote spoed onvolkomenheden in de wetgeving betreffende het heffen van leges voor het in behandeling nemen van de aanvraag van een identiteitskaart te repareren. Deze leden stellen voortvarendheid van de regering en van de wetgever in het algemeen op hoge prijs, doch menen dat snelle en doeltreffende wetgeving ter lediging van noden van maatschappij of overheid nooit ten koste mag gaan van zorgvuldigheid en rechtszekerheid. Tegen deze achtergrond kan het de regering niet hebben verbaasd dat ook van de zijde van deze leden grote bezwaren bestonden tegen het voldoen aan de wens om dit wetsvoorstel binnen vier werkdagen na indiening bij de Eerste Kamer te behandelen en daarover te besluiten. In het algemeen is dit al niet bevorderlijk voor een weloverwogen wetbehandeling, maar al

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA), (vice-voorzitter), Engels (D66), (voorzitter), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), M. de Graaf (PVV), Klever (PVV), Sørensen (PVV) en Schouwenaar (VVD).

helemaal niet als er, zoals in het onderhavige geval, sprake is van belangrijke rechtsvragen die de rechtszekerheid van burgers en de beginselen van zorgvuldige wetgeving regarderend.

Naar aanleiding van het wetsvoorstel Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart hebben de leden van de **GroenLinks**-fractie een groot aantal vragen. De vragen hebben betrekking op de inhoud van de wet, het wetgevingsproces en de consequenties van de wet.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met reserve kennisgenomen van het wetsontwerp, dat het heffen van leges voor de uitgifte van een identiteitsdocument alsnog mogelijk maakt. Deze leden hebben een aantal vragen.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar kan niet verhelen dat het een aantal vragen heeft doen rijzen.

Het lid van de fractie van **50PLUS** heeft van het wetsvoorstel kennisgenomen. Dit lid heeft een aantal vragen aan de regering.

### **Het arrest van de Hoge Raad en de wettelijke grondslag**

Dit wetsvoorstel is, zo stellen de leden van de **PvdA**-fractie vast, ingediend naar aanleiding van het arrest van Hoge Raad op 9 september 2011 (LJN BQ4105), waarin wordt gesteld dat het aanvragen van een identiteitskaart geen dienst is in de zin van artikel 229 van de Gemeentewet, zodat heffing van leges uit hoofde van die bepaling niet mogelijk is. Deze uitspraak van de Hoge Raad volgt na een principiële redenering, die er op neerkomt dat bij het identiteitsbewijs, anders dan bij het rijbewijs of het paspoort, niet kan worden aangenomen dat de aanvraag ervan in overheersende mate verband houdt met een individualiseerbaar belang. Omdat er sinds 2005 een toon- en draagplicht van een identificatiebewijs bestaat, is de identiteitskaart een verplichting, tenzij men al over een paspoort of rijbewijs beschikt. En voor die verplichting, voortkomend uit het algemeen belang, mogen geen leges worden gevraagd.

Is de regering het eens met de leden van de PvdA-fractie dat de uitspraak van de Hoge Raad niet slechts de grondslag van de heffing in de Gemeentewet regardeert, maar ook stelt dat niet kan worden aangenomen dat de aanvraag van een identiteitskaart in overheersende mate verband houdt met een individualiseerbaar belang? Is de regering verder met de leden van de PvdA-fractie van mening dat deze redenering (de aanvraag van een identiteitskaart houdt niet in overheersende mate verband met een individualiseerbaar belang) van toepassing blijft bij de in het wetsvoorstel opgenomen andere wettelijke grondslag voor een heffing? Zo nee, waarom niet?

Kan de regering aangeven – zo vragen de leden van de PvdA-fractie – wat, naast de technische problematiek van de wettelijke grondslag en de financiële overwegingen, de inhoudelijke motivatie is voor de keuze om geld te (blijven) vragen voor een identiteitskaart, waarbij wordt ingegaan op de uitspraak van de Hoge Raad dat de aanvraag van een identiteitskaart niet in overheersende mate verband houdt met een individualiseerbaar belang? Kan de regering verder aangeven waarom zij er niet voor heeft gekozen om burgers die niet beschikken over een rijbewijs of paspoort en dus verplicht zijn een identiteitskaart aan te schaffen, deze identiteitskaart kosteloos te verschaffen?

Dit wetsontwerp is, zo constateren de leden van de **CDA**-fractie, noodzakelijk geworden door de uitspraak van de Hoge Raad van 9 september jongstleden (10/04967), waarin is beslist dat artikel 229 lid 1 letter b van de Gemeentewet niet de wettelijke grondslag kan zijn voor de betaling van leges door de individuele burger aan de gemeente ter verkrijging van de identiteitskaart. De invoering van de draag- en toonplicht van een identiteitsbewijs die de Wet op de uitgebreide identificatieplicht vordert dient volgens de Hoge Raad een algemeen belang en niet of slechts in beperkte mate een individualiseerbaar belang. Voor het heffen van rechten moet echter «in overheersende mate» een «individualiseerbaar belang» aanwezig zijn.

De kaart zal overigens in geen geval «gratis» kunnen worden verstrekt, het gaat hier om de vraag of deze kaart uit de algemene middelen zou moeten worden gefinancierd dan wel of de gebruiker betaalt. De Hoge Raad heeft alleen de wettelijke grondslag in artikel 229 lid 1 letter b Gemeentewet op basis waarvan leges werden geheven voor het verstrekken van de identiteitskaart als onvoldoende gekwalificeerd, waarmee deze is komen te vervallen. Is door de regering onderzocht, zo vragen de leden van de CDA-fractie zich af, of er wellicht in een andere wet dan de Gemeentewet een thans reeds geldende wettelijke grondslag te vinden is voor het heffen van leges voor het verstrekken van de identiteitskaart?

De leden van de **SP**-fractie zouden graag een inhoudelijke reflectie van de regering willen op de uitspraak van de Hoge Raad van 9 september jongstleden, waarin wordt gesteld dat de Staat indien zij van haar burgers vraagt zich te kunnen legitimeren geen leges kan vragen voor een ID-kaart die dat laatste allereerst tot doel heeft.

De leden van de **D66**-fractie hebben grote aarzelingen bij dit wetsvoorstel. Zij onderkennen het probleem dat voor de regering en voor de gemeenten is ontstaan door de uitspraak van de Hoge Raad van 9 september 2011, waardoor niet langer leges kunnen worden geheven op de grondslag van artikel 229, eerste lid onder b van de Gemeentewet. De kosten van de overheid kunnen immers niet meer worden gecompenseerd door de baten uit deze legesheffing. De financiële last die zulks oplevert, is niet voorzien in de rijksbegroting en gemeentelijke begrotingen. Bovendien neemt deze last alleen maar toe nu het kosteloos karakter van de identiteitskaart een grote stroom extra aanvragen heeft veroorzaakt. Het is in beginsel de regering te prijzen dat naar een snel en adequaat antwoord is gezocht om dit probleem zo beperkt mogelijk te houden en voor de toekomst op te lossen. De gekozen oplossing middels het onderhavige reparatievoorstel vermag deze leden echter vooralsnog niet te overtuigen.

Het wetsvoorstel beoogt een andere wettelijke grondslag voor de heffing van rechten voor de behandeling van de aanvraag van een identiteitskaart dan het bepaalde in artikel 229, eerste lid Gemeentewet, te vestigen. De heffing wordt nu niet meer beschouwd als verschuldigde leges voor het verrichten van een dienst, maar als een gemeentelijke belasting, die door gemeenten rechtstreeks op grond van artikel 1 van dit wetsvoorstel kan worden geheven. Zo meent de regering tegemoet te komen aan het bezwaar van de Hoge Raad dat artikel 229, eerste lid Gemeentewet geen grondslag biedt. Naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 is dit een onbevredigende reactie op een door de Hoge Raad opgeworpen fundamenteel vraagstuk. De kern daarvan is niet of een nieuwe wettelijke grondslag wel of niet kan worden gecreëerd, maar of het vragen van een individuele bijdrage of kostenvergoeding voor het voldoen aan een wettelijke verplichting wel passend is in de verhouding tussen overheid en rechtssubjecten. Het betreft hier immers in de (door de regering niet

bestreden) opvatting van de Hoge Raad niet het leveren van door de burger genoten diensten, omdat onder de werking van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht niet kan worden aangenomen dat de aanvraag van de kaart naar zijn aard in overheersende mate verband houdt met een individualiseerbaar belang van de aanvrager.

Noch in de toelichting op het wetsvoorstel, noch in de gedachtewisseling met de Tweede Kamer is door de regering op dit vraagstuk in voldoende mate ingegaan. Indien er sprake is van een overheersend collectief belang, is er dan wel rechtvaardiging te vinden voor de heffing van individuele rechten of dienen naar de aard van dat belang de kosten van de overheidswerkzaamheid te worden bestreden uit de collectieve middelen die onder meer door de heffing van belastingen worden verzameld? Indien dit zo is, kan de enkele vernoeming van de heffing van leges tot een heffing van een gemeentelijke belasting onder exact dezelfde voorwaarden niet als een adequaat antwoord worden beschouwd. Dat is immers niet meer dan het verwisselen van etiketten. Deze leden bekruipen het ongemakkelijke gevoel dat van regeringswege thans wordt verordonneerd een fiets voortaan een ongemechaniseerde gehalveerde auto te noemen, omdat dit financieel beter uitkomt. De leden van de D66-fractie zien een meer fundamentele beschouwing op dit punt in het antwoord van de regering graag tegemoet.

Met betrekking tot de inhoud van de wet constateren de leden van de fractie van **GroenLinks** dat de regering uitgaat van een beperkte en legalistische interpretatie van het arrest van de Hoge Raad van 9 september 2011. De Hoge Raad oordeelt dat een wettelijke grondslag ontbreekt om op basis van artikel 229 lid 1 onder b van de Gemeentewet leges te heffen voor de ID-kaart, en de regering reageert met het creëren van een formele wettelijke grondslag. De inhoudelijke vraag of het gewenst is dat de overheid de burger een heffing oplegt voor een kaart die de burger dient aan te schaffen om aan de door de overheid opgelegde identificatieplicht te kunnen voldoen (en daarmee in het algemeen belang, aldus de Hoge Raad) wordt door de regering genegeerd. De leden van de fractie van GroenLinks willen deze vraag graag alsnog beantwoord zien: op welke gronden acht de regering het wenselijk en gerechtvaardigd om aan burgers een heffing op te leggen voor iets wat met name het algemeen belang dient?

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie zich af of de regering andere maatregelen dan de onderhavige heeft overwogen, en welke afweging er heeft plaatsgevonden om tot de onderhavige keuze te komen. Ten aanzien van het wetgevingsproces hebben de aan het woord zijnde leden zich erover verbaasd dat de regering blijkbaar is overvallen door de uitspraak van de Hoge Raad, en op stel en sprong met een noodwet komt. Dat roept de vraag op of de regering zich na de uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 7 oktober 2010 wel heeft voorbereid op een eventuele bekrachtiging van dat arrest door de Hoge Raad. Deze vraag zien de aan het woord zijnde leden graag beantwoord.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** wensen enige vragen te stellen over het arrest van de Hoge Raad van 9 september 2011. Hoe beoordeelt de regering ten principale de kritiek van de Hoge Raad die als kernargument naar voren bracht dat de overheid geen leges voor de uitgifte van een ID-kaart kan vragen, nadat zij eerst die burger wettelijk heeft verplicht tot het hebben van een ID-kaart? Volgens de Hoge Raad gaat het hier niet om een individualiseerbaar belang (zoals in het geval van een rijbewijs), maar om een algemeen belang (de draag- en toonplicht van een ID-kaart). Door het kiezen van een andere heffingsgrondslag (belasting in plaats van de betaling voor een «dienst») is dit

principiële bezwaar niet verdwenen. De wijze waarop de wetgever nu omgaat met een uitspraak van de Hoge Raad – het hoogste rechtscollege in Nederland – roept bij de aan het woord zijnde leden vragen op. Graag ontvangen zij een principiële antwoord hierop.

De kernvraag voor het lid van de fractie van de **SGP** is of met dit wetsvoorstel in alle opzichten recht wordt gedaan aan het arrest van de Hoge Raad van 9 september 2011 (LJN BQ4105), of dat de «breuk op het lichtst is geheeld», in die zin dat voornamelijk of uitsluitend de financiële gevolgen voor de gemeenten en het Rijk worden ondervangen. Daarom is het voor dit lid de vraag of het voorstel een «reparatiewet» (zie memorie van toelichting) mag worden genoemd en of er van een «omissie» (zie memorie van toelichting) kan worden gesproken in de gangbare betekenis van deze laatste term. En moet, om van een reparatie te kunnen spreken, niet van een wetstechnische onvolkomenheid of onvolledigheid sprake zijn? Valt het wijzigen van een wettelijke grondslag voor een heffing/belasting aan te merken als een wetstechnische reparatie van ondergeschikte of geringe betekenis?

Dit lid stelde verder de vraag of de regering het verschil tussen enerzijds het paspoort en anderzijds de identificatiekaart met relatieve betekenis als reisdocument uiteen wil zetten, zulks ter bepaling van het individualiseerbaar belang van de identificatiekaart. Welke betekenis moet worden toegekend aan het feit dat voor het paspoort geen en voor de identificatiekaart een draag- en toonplicht in het openbaar belang op alle plaatsen in de openbare ruimte geldt?

Dit lid stelde voorts de vraag waarom het wettelijk systeem met betrekking tot de vergoeding van de kosten van een identificatiekaart (met beperkte reismogelijkheden) is gekoppeld aan de Paspoortwet. In dit verband had het de aandacht van dit lid getrokken dat in de memorie van toelichting een eerdere aankondiging wordt herhaald dat de regering voornemens is de status van de identiteitskaart (als een in de Paspoortwet geregeld reisdocument) te veranderen, zodanig dat de identiteitskaart beperkt wordt tot identiteitskaart. Wat is de reden dat deze voorgenomen verandering niet annex aan het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld?

Het lid van de fractie van **50PLUS** vraagt of het te verdedigen is dat burgers met het arrest van de Hoge Raad van 9 september 2011 in de hand, in strijd met dit arrest toch moeten betalen. Is het geen koninklijke weg dat de schade niet wordt betaald door de burgers en evenmin door de geen blaam treffende gemeenten, maar dat dit gebeurt door de voor de ondeugdelijke wetgeving verantwoordelijke minister en zijn kabinet?

### **Medebewind en lokale belasting**

Het wetsvoorstel introduceert een heffing op de identiteitskaart in de vorm van een lokale belasting. Het verstrekken van een identiteitskaart door een gemeente is een medebewindstaak. De belasting daarop mag echter niet hoger zijn dan een bepaald bedrag en mag ook alleen worden aangewend om de kosten te dekken van een rijkstaak. De leden van de fractie van de **PvdA** hebben op dit punt enkele vragen. Wat blijft er volgens de regering bij dit wetsvoorstel materieel over van de beleidsvrijheid van gemeenten bij de heffing en aanwending van lokale belastingen? De regering heeft aangegeven dat het gemeenten vrij staat de kaart gratis aan aanvragers te verstrekken, maar dat de kosten daarvan dan door de gemeenten zelf moeten worden gedragen. Tegelijk wordt in de memorie van toelichting gesteld dat gemeenten op de huidige voet rond 1,5 miljoen euro aan legesinkomsten per week derven. Betekent dit

niet, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, dat van een werkelijke autonomie van gemeenten bij de uitvoering van deze taak in de praktijk geen sprake kan zijn? Is de regering van oordeel dat het heffen van een lokale belasting voor de uitvoering van een medebewindstaak een geëigend instrument is? In het verlengde hiervan: mocht het parlement het wetsvoorstel niet goedkeuren, moeten de kosten van deze medebewindstaak (het verstrekken van de identiteitskaart) volgens de regering dan uit algemene (Rijks)middelen worden betaald?

Indien er geen andere wettelijke grondslag is te vinden, aldus de leden van de CDA-fractie, dan zal er inderdaad een nieuwe wettelijke grondslag moeten komen, voor zover de wetgever althans van oordeel blijft dat in dezen «de gebruiker betaalt» en dat de verstrekking van de identiteitskaart niet uit de algemene middelen dient te worden gefinancierd. Als het niet kan via «het heffen van rechten», dan moet het wel in de enig andere mogelijke vorm, namelijk via de weg van een (gemeentelijke) belasting en dat is dan ook het pad dat de regering met dit wetsontwerp heeft gekozen. De leden van de **CDA**-fractie kunnen dat billijken, maar zij vragen zich in dezen wel af of een gemeentelijke belasting kan worden geheven ten behoeve van een door de gemeenten in medebewind uitgevoerde taak. Kan de regering hierover uitsluitel geven?

De leden van **SP**-fractie zijn benieuwd op welke basis de regering van oordeel is dat op basis van de Gemeentewet geen leges gevraagd mogen worden voor een ID-kaart, maar wel een vorm van belasting geheven mag worden. Deze leden zijn voorts benieuwd naar het karakter van de belasting. Het lijkt de leden van de SP-fractie een vorm van belastingheffing die uniek is, in de zin dat het bijvoorbeeld geen inkomstenbelasting, geen vermogensbelasting en ook geen BTW-heffing is. Kan de regering andere voorbeelden geven van het soort belastingheffing dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld?

Het viel de leden van de SP-fractie verder op dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer de verantwoordelijke minister bij herhaling sprak over leges. Is het spreken over leges niet onjuist op basis van het voorliggend wetsvoorstel? Het versterkt het beeld bij de leden van de SP-fractie dat er in de praktijk weinig verandert en doet twijfel rijzen over de vraag in hoeverre de regering zich inhoudelijk rekenschap heeft gegeven van het oordeel van de Hoge Raad. De leden van de SP-fractie willen hierop graag een reactie van de kant van de regering.

De leden van de fractie van **D66** willen de regering vragen in haar antwoord nader in te gaan op de door de gemeenten te verrichten activiteiten als gevolg van dit wetsvoorstel en de door de regering aangekondigde overgangsregeling. Is de door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties a.i. in de Tweede Kamer gedane toezegging dat gemeenten geen nieuwe verordeningen hoeven te maken voor de ID-kaart houdbaar? Kan de regering ook ingaan op het van verschillende zijden geopperde bezwaar dat gemeenten nu geacht worden gemeentelijke belasting te heffen zonder dat er sprake is van enige beleidsvrijheid binnen dit belastingdomein?

Graag willen deze leden van de regering ook de expliciete verzekering krijgen dat de gemeenten voor de gedeerde inkomsten volledige compensatie krijgen, nu de uitvoering van de betreffende wetgeving een aangelegenheid van medebewind is. Deze leden doen de suggestie de extra last op de rijksbegroting in het bijzonder op het begrotingshoofdstuk veiligheid & Justitie te laten drukken, nu de uitgebreide identificatieplicht



immers in de eerste plaats gerelateerd is aan veiligheid en bestrijding van terrorisme.

Er wordt nu gekozen voor invoering van een «belasting» ten einde de burger de ID-kaart te laten betalen. Was de heffing van een belasting hier wel het geëigende instrument? Een belasting wordt immers nimmer als een directe betaling voor een dienst gehanteerd, zo stellen de leden van de fractie van de **ChristenUnie** vast. Ook het retributiebeginsel (de burger betaalt voor een collectief goed waarvoor de overheid zorg draagt) neemt nooit de concrete vorm aan van de betaling voor een dienst. Het lijkt hier dus te gaan om een uitzonderlijke vorm van belastingheffing. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een antwoord op dit punt. Is de regering zich er overigens van bewust dat er nu een belasting wordt geheven van minderjarige inwoners van Nederland die niet belastingplichtig zijn?

Nu wordt voorgesteld de wettelijke grondslag voor de heffing van rechten voor de identificatiekaart te wijzigen van leges in een gemeentelijke belasting rees bij het lid van de **SGP**-fractie de vraag of de regering een vergelijking kan geven met enkele andere gemeentelijke belastingen, met name wat betreft het criterium of en, zo ja, in hoeverre daarbij sprake is van een vrije keus van de burger dan wel van een wettelijke verplichting die aanleiding geeft tot het belastbare feit.

### **Terugwerkende kracht**

Het wetsvoorstel beoogt inwerkingtreding met terugwerkende kracht tot het moment van indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Dat raakt aan de beginselen van rechtszekerheid en gelijkheid. Is de regering met de leden van de **PvdA**-fractie van mening dat de wetgever in het algemeen zeer terughoudend moet zijn ten aanzien van wetgeving die met terugwerkende kracht ingaat? Kan de regering aangeven op grond van welke juridische criteria wordt verondersteld dat terugwerkende kracht van deze wet juridisch houdbaar is? Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de bepaling dat mensen die vóór 9 september tijdig een bezwaarschrift hebben ingediend, waarvan de behandeling is aangehouden tot ná 9 september, niet hoeven te betalen, met zich meebrengt dat de kans groot is dat minder mondige mensen wel moeten betalen? Zo ja, acht zij dit onderscheid wenselijk?

Kan de regering voorts aangeven waarom de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gemeenten heeft gevraagd weer geld te vragen voor identiteitskaarten vanaf het moment dat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer was ingediend, terwijl het parlement nog moet instemmen met het wetsvoorstel? Handelen gemeenten zo niet in strijd met het arrest van de Hoge Raad, terwijl een nieuwe grondslag voor een heffing vooralsnog ontbreekt?

Mag volgens de regering van burgers worden gevergd dat zij vanaf het moment van indiening van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer met de verandering in de regelgeving rekening konden houden, terwijl nog volstrekt onduidelijk was of het parlement zal instemmen met het wetsvoorstel? Geldt volgens de regering hier niet wat in artikel 3 van de Bekendmakingswet staat, namelijk dat de bekendmaking van wetten geschiedt door plaatsing in het Staatsblad, en dat derhalve de verandering in regelgeving pas mag worden verondersteld kenbaar te zijn na plaatsing in het Staatsblad? De leden van de fractie van de PvdA kregen graag een nadere toelichting.

Met betrekking tot de terugwerkende kracht merken de leden van de **CDA**-fractie op dat daar in het algemeen terughoudend mee moet worden omgegaan. Kan de regering nog eens nader adstrueren waarom zij het juridisch gerechtvaardigd acht om in dit geval de wet met terugwerkende kracht in werking te laten treden?

De leden van de **SP**-fractie hebben bedenkingen bij de terugwerkende kracht van het voorliggend wetsvoorstel. Graag zien zij een inhoudelijke onderbouwing van de regering tegemoet, waarbij de terugwerkende kracht niet alleen kwantitatief wordt onderbouwd op basis van de kosten, maar ook kwalitatief op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur.

Een andere aarzeling bij de leden van de **D66**-fractie betreft de aan dit wetsvoorstel te verlenen terugwerkende kracht tot en met de dag na de datum van indiening bij de Tweede Kamer. In casu betekent dit dat vanaf 22 september 2011 weer rechten kunnen worden geheven, zij het nu onder de benaming van gemeentelijke belasting. Voor die burgers die tussen deze datum en de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt bekendgemaakt een identiteitskaart hebben aangevraagd, betekent dit dat zij alsnog betaling verschuldigd zijn en dus een financieel nadeel ondervinden in vergelijking tot de situatie dat de wet er nog niet was en niet in kracht terugwerkte. Deze leden ontkennen geenszins dat er situaties denkbaar zijn dat van het algemene uitgangspunt dat wetgeving geen voor de burgers nadelige terugwerkende kracht mag bezitten geoorloofd mag worden afgeweken, maar dan moet er toch sprake zijn van buitengewone omstandigheden en belangen die de wetgever daartoe nopen. De toelichting op het wetsvoorstel is op dit onderdeel volstrekt ontoereikend en deze leden moeten tot hun spijt constateren dat het motiveringsbeginsel onvoldoende wordt nageleefd. Ook in de gedachtewisseling met de Tweede Kamer heeft de regering de noodzaak van deze benadelende terugwerkende kracht onvoldoende kunnen of willen onderbouwen.

Deze leden vragen de regering op dit punt in haar antwoord een nieuwe poging te ondernemen en daarbij tevens in te gaan op de bezwaren die zouden bestaan tegen het opheffen van de terugwerkende kracht. Over welk financieel nadeel voor de overheid gaat het in concreto als de kaart tussen 22 september en de vermoedelijke dag na datum van uitgifte van het Staatsblad gratis zou worden verstrekt? Kan de regering overigens ook nader onderbouwen waarom zij meent dat het aanvragen van een gratis ID-kaart door burgers door haar wordt gezien als oneigenlijk gebruik? Is naar het oordeel van de regering het enkele feit dat in het wetsvoorstel wordt vermeld dat terugwerkende kracht wordt verleend tot aan de dag na de datum van indiening bij de Tweede Kamer voldoende om aan de fundamentele eis van voorzienbaarheid van wetgeving te voldoen? Hoe moet in dit licht overigens de opmerking van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties a.i. in het debat in de Tweede Kamer worden verstaan dat burgers nooit het slachtoffer van terugwerkende kracht mogen en zullen zijn?

Ten slotte willen de leden van de **D66**-fractie van de regering weten of zij niet met deze leden van oordeel is dat de ontstane situatie rechtvaardigt dat de teruggave van reeds betaalde leges tussen 29 juli 2011 en 22 september 2011 niet beperkt wordt tot degenen die mondig genoeg waren om een bezwaarschrift in te dienen dan wel het voordeel genoten in een gemeente te wonen die hen expliciet uitnodigde een bezwaarschrift in te dienen, maar wordt uitgebreid tot allen die in deze periode een ID-kaart hebben aangevraagd en betaald.



Over de terugwerkende kracht van het onderhavige wetsvoorstel is al het nodige gezegd, zowel in de media als in het debat in de Tweede Kamer. De leden van de **GroenLinks**-fractie zouden op dit punt toch nog graag een aantal – principiële – antwoorden van de regering hebben. In Nederland wordt over het algemeen geen terugwerkende kracht toegekend aan wetgeving die belastend is voor burgers. Deelt de regering dit algemene uitgangspunt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke gronden is de regering dan tot het oordeel gekomen dat in dit geval terugwerkende kracht gerechtvaardigd dan wel noodzakelijk is? Hoe zwaar hebben de financiële belangen in deze afweging meegespeeld?

De regering erkent in de memorie van toelichting dat het toekennen van terugwerkende kracht aan een belastende regeling in het algemeen bezwaarlijk is te noemen. Evenwel acht zij «in dit uitzonderlijke geval» terugwerkende kracht toelaatbaar. Deze stellingname roept bij het lid van de **SGP**-fractie de vraag op waarin volgens de regering het uitzonderlijke van «dit geval» bestaat. In hoeverre kan gesteld worden dat de heffing van leges «een onbedoeld gevolg van de belastingbepalingen in de Gemeentewet» is geweest? Dit lid vraagt verder of de regering de tekst van de door haar gememoreerde beleidslijn bij het toekennen van terugwerkende kracht aan belastende fiscale maatregelen aan haar antwoord zou willen toevoegen. Aansluitend vraagt dit lid of de beleidslijn voorziet in de toepassing in «uitzonderlijke gevallen».

### **Het onderzoek van de Nationale ombudsman**

De leden van de **SP**-fractie zijn bijzonder benieuwd naar de antwoorden van de regering op de vragen die de Ombudsman op 29 september 2011 naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stuurde over de manier waarop de minister heeft gecommuniceerd in de media over de wetwijziging die nu voorligt.<sup>1</sup> Graag zien zij de antwoorden op de vier door de Ombudsman gestelde vragen weergegeven in de nota naar aanleiding van het verslag.

De Nationale ombudsman is inmiddels een onderzoek gestart naar de behoorlijkheid van de terugwerkende kracht van dit wetsontwerp, waartoe hij een aantal vragen aan de regering heeft gesteld (brief Nationale ombudsman van 29 september 2011). De leden van de fractie van **GroenLinks** vernemen graag de antwoorden op deze vragen van de regering. Tevens vragen zij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties welke consequentie hij denkt te verbinden aan een eventueel oordeel van de Nationale ombudsman dat de terugwerkende kracht onbehoorlijk is.

Het lid van de fractie van **50PLUS** verneemt graag de antwoorden op de op 29 september 2011 gestelde vragen van de Nationale ombudsman. Is het juist dat de diverse gemeenten verschillend hebben gehandeld zoals in vraag 4 van de Nationale ombudsman wordt geopperd?

### **Verdere juridische procedures**

De advocaat die de zaak aanhangig heeft gemaakt welke heeft geleid tot het arrest van de Hoge Raad van 9 september 2011 heeft al aangegeven dat hij ook tegen de nieuwe wet zal gaan procederen. Kan de regering aangeven hoeveel deze procedure de Nederlandse overheid (lokaal en centraal) naar verwachting gaat kosten? Verwacht mag worden dat ook vele anderen bezwaar zullen maken tegen de nieuwe belastingheffing. Kan de regering een inschatting maken welk percentage van de aanvragers bezwaar zal aantekenen, en daarbij aangeven wat de totale kosten zullen zijn van de juridische procedures die op basis van deze wet

---

<sup>1</sup> Zie <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2011/ombudsman-onderzoekt-communicatie-over>

gevoerd zullen gaan worden? Hoe verhouden deze kosten zich tot het kosteloos verstrekken van een ID-kaart aan ofwel alle Nederlandse burgers, ofwel degenen die niet reeds over een ander identiteitsbewijs beschikken? De leden van de fractie van **GroenLinks** ontvingen graag een antwoord op deze vragen.

### **Vingerafdrukken**

Tot slot vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie zich af of, nu duidelijk is geworden dat de ID-kaart niet, althans niet primair, een reisdocument is, het nog wel noodzakelijk is dat voor de ID-kaart vingerafdrukken worden afgenomen en opgeslagen, zulks mede gezien het feit dat nog steeds niet duidelijk is wat de plannen van de regering zijn met de vingerafdrukken-database, terwijl een meerderheid van de Tweede Kamer zich in april van dit jaar nog tegen de opslag van vingerafdrukken keerde.

De commissie ziet de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet. Bij ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag vóór 7 oktober 2011, 12:00 uur, acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op 11 oktober 2011.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Bergman