

het Amsterdamse stadsdeel Westerpark en vervolgens, na een fusie van vier stadsdelen, van het stadsdeel West. Daarna was u actief in de landelijke partijorganisatie van GroenLinks: onder meer als lid en later als voorzitter van het Feministisch Netwerk. Ook internationaal hebt u zich ingezet voor de verdediging van vrouwenrechten, met name als lid van de European Women Lawyers Association. Als beleidsmedewerker en later directeur van het Clara Wichmann Instituut hebt u geijverd voor het waarborgen van de veiligheid van vrouwen, zowel in situaties van huiselijk geweld als bij intimidatie op de werkvloer. Als jurist en criminologe hebt u een scherp oog voor de relatie tussen formele wetgeving enerzijds en toepassing van normen en regels in de maatschappelijke praktijk anderzijds. Ik ben ervan overtuigd dat dit inzicht u als lid van de Eerste Kamer van pas zal komen. Ik wens u dan ook een inspirerende periode toe in de senaat. De leden kunnen mevrouw De Boer gelukwensen na de eerste termijn van de Kamer.

Het woord is aan mevrouw Lokin-Sassen, die ook haar maidenspeech zal houden.



Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Voorzitter. In meer dan één opzicht is dit voor mij vandaag een bijzonder moment. Een kleine 60 jaar geleden is mijn vader, net zoals ik zojuist, naar deze kathedra gelopen – en wie weet met net zo'n bonzend hart – om in dit huis zijn maidenspeech te houden. U zult het mij niet euvelduiden wanneer ik hier in het openbaar mijn dank uitspreek voor de liefdevolle zorg waarmee hij en mijn moeder mij hebben omringd, waardoor ik mede heb kunnen uitgroeien tot de persoon die thans voor u staat.

Graag wil ik ook mijn dank betuigen aan mijn leermeesters die mij in het staatsrecht hebben opgevoed. Ik noem Harrie Beekman, die naast prof. Duynstee mijn liefde voor het staatsrecht heeft gewekt. Ik noem Tijn Kortmann die, destijds zelf nog student, mij met engelengeduld heeft gerepeteerd, en met succes. Ik noem Jan Vis, die mij onderrichtte in de politieke dimensie van het staatsrecht. Last but not least noem ik André Donner, de vader van de huidige minister, onder wiens bezielende leiding ik jarenlang met groot plezier heb mogen werken.

Vandaag bespreken wij het wetsvoorstel Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart. Namens mijn fractie dank ik de minister voor de snelle en volledige beantwoording van de vragen in de nota naar aanleiding van het verslag. Onze fractie benadrukt dat wij het niet hebben over wezenlijke ingrepen in ons staatsbestel of over een fundamentele grondwetsherziening. Wij hebben het over een reparatiewetje, dat bovendien nog maar een beperkte tijd zal gelden. Mijn fractie wijst er voorts op dat ook de Afdeling advisering van de Raad van State de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft, evenals trouwens Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer in zijn advies van 28 september jongstleden.

Bij uitspraak van 9 september jongstleden heeft de Hoge Raad beslist dat sinds de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding identificatieplicht, waardoor een toonplicht van een identiteitsbewijs voor de burgers in Nederland is ingevoerd, "niet kan worden aangenomen dat de aanvraag van een identiteitskaart, zijnde het meest eenvoudig verkrijgbare en minst specifieke identificatiebewijs, naar zijn aard in overheersende mate verband houdt met een

individualiseerbaar belang. Het in behandeling nemen van een zodanige aanvraag is dan ook geen 'dienst' in de zin van artikel 229, lid 1, letter b van de Gemeentewet, zodat heffing van leges uit hoofde van die bepaling niet mogelijk is." Dit staat in overweging 3.3.7.

Ik ga in op de terminologie van de wet en het arrest. De terminologie in de verschillende wetten en in het arrest van de Hoge Raad, alsmede in het onderhavige wetsvoorstel, met name het gebruik van de termen "heffen", "rechten", "leges", "diensten" en "belastingen", is niet gedefinieerd. Deze termen kunnen in dezen aanleiding geven tot enige verwarring. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft daarop gewezen. Zij meldt dat het karakter van de heffing niet geheel duidelijk is. De regering heeft zich deze opmerking aangetrokken en heeft in het wetsvoorstel verduidelijkt dat met de heffing van rechten bedoeld wordt: het heffen van een belasting. Met het begrip "rechten" wordt in het normale spraakgebruik een bevoegdheid aangeduid, maar in artikel 229 van de Gemeentewet gaat het kennelijk om een verplichting, en wel een verplichting tot betaling. Het onderhavige wetsvoorstel spreekt eveneens over de heffing van rechten. De CDA-fractie gaat ervan uit dat bedoeld wordt dat de onderhavige regeling dient voor het instellen van een belasting ten behoeve van de identiteitskaart, zoals in artikel 1 vermeld. Kan de minister bevestigen dat het begrip "rechten" in de aanhef van het wetsvoorstel gelezen moet worden als: belasting?

De Hoge Raad gebruikt voorts in zijn arrest het begrip "heffing van leges". In de huidige Gemeentewet komt dit begrip "leges" niet meer voor in artikel 229. Tot 1 januari 1995 stond het nog wel in de oude Gemeentewet, als afzonderlijke belastinggrond, naast de heffing van de rechten voor diensten waarbij een overwegend individualiseerbaar belang is betrokken. Kennelijk heeft de wetgever destijds onderscheid willen maken tussen enerzijds leges, een vorm van belasting voor andersoortige heffingen, en anderzijds rechten. Sinds de invoering van de nieuwe Gemeentewet zijn de leges echter geschrapt, of preciezer gezegd: ze zijn samengesmolten met de rechten. Het onderscheid daartussen is verdwenen. Onze fractie wil ervoor pleiten, dit onderscheid toch weer op te nemen in de wet en het begrip "leges" opnieuw in te voeren, het liefst in de Gemeentewet, voor die gemeentelijke diensten die niet in overheersende mate, maar wel een beperkt individualiseerbaar belang dienen, zodat daar wel degelijk een onkostenvergoeding voor kan worden gevraagd. Dit begrip "leges" zou duidelijk moeten worden onderscheiden van het begrip "rechten". Dat hoeft niet onmiddellijk wat ons betreft, maar zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen komen bij de op handen zijnde wijziging van de Paspoortwet. Kan de minister toezeggen om, tegelijk met de aangekondigde wijziging van de Paspoortwet, waarvoor naar wij hebben begrepen een wetsvoorstel is voorzien voor de eerste helft van 2012, de begrippen "rechten" en "leges" nader te definiëren in de Gemeentewet, en duidelijk van elkaar te onderscheiden.

Ik ga in op de discussie over algemene middelen versus de gebruiker betaalt. Het gaat hier niet om de vraag of deze kaart "gratis" zou moeten worden verstrekt, want dat is zo langzamerhand wel duidelijk geworden. Een ding is zeker: de kaart wordt nooit gratis verstrekt. De vraag is alleen of deze uit de algemene middelen moet worden gefinancierd, dan wel of de gebruiker betaalt. De CDA-fractie wil er de nadruk op leggen dat de Hoge Raad niet heeft uitgemaakt dat de kosten voor de ID-kaart alleen uit de al-

gemene middelen zouden moeten worden gefinancierd. Daartoe heeft hij ook niet de bevoegdheid. Als "bouche de la loi" heeft de Hoge Raad zich dan ook terecht beperkt tot het onderzoek of artikel 229 Gemeentewet wel of niet een wettelijke grondslag biedt voor heffing van rechten ten behoeve van het verstrekken van de identiteitskaart. Het is inderdaad niet aan de rechter, maar aan de wetgever om te bepalen of de kaart wel of niet krachtens een bijzondere belasting wordt gefinancierd, dan wel uit de algemene middelen moet worden betaald.

Als één ding duidelijk is, en ook van meet af aan duidelijk is geweest, dan is het wel dat het nooit de wil van de wetgever is geweest om de ID-kaart uit de algemene middelen te financieren, vroeger niet en nu niet. Tijdens de behandeling van de Wet Uitbreiding identificatieplicht is destijds in de Tweede Kamer door de fractie van GroenLinks namelijk een amendement ingediend tot het "gratis" verstrekken van de ID-kaart, dat wil zeggen tot het bekostigen van de kaart uit de algemene middelen, maar dit amendement is verworpen. Ook tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel is op 28 september jongstleden in de Tweede Kamer nog de motie-Van Raak met dezelfde strekking ingediend. Ook deze motie is verworpen. Voor onze fractie is de oplossing van de minister dan ook het meest rechtvaardige uitgangspunt, al was het alleen maar omdat de burger wel degelijk iets aan de ID-kaart heeft in zijn dagelijks leven, ook al is dat wellicht niet "in overheersende mate".

Voor de verplichte identificatie kunnen we kiezen tussen hetzij het paspoort, hetzij het rijbewijs, hetzij de ID-kaart, hetzij nog enig ander in de Paspoortwet genoemd document. Geen enkel ander land kent een zo uitgebreide keuze aan identificatiemogelijkheden! Deze keuzemogelijkheid is juist ook gegeven om de burgers zo min mogelijk op kosten te jagen. Het druist in tegen het rechtsgevoel van de CDA-fractie om de burger wél te laten betalen voor paspoort en rijbewijs, en niet voor de ID-kaart, terwijl paspoort en ID-kaart in de eerste plaats reisdocumenten zijn, en ze bovendien naar keuze alle drie kunnen fungeren als identificatiebewijs.

Als de kosten niet bestreden mogen worden via het heffen van "rechten", en als er evenmin gekozen wordt om ze uit de algemene middelen te voldoen, dan móeten ze wel gefinancierd worden door de enig andere mogelijke en legitieme vorm, namelijk via het heffen van een bijzondere belasting. Dat is dan ook het pad dat de minister heeft gekozen.

Naar het inzicht van de CDA-fractie is het een legitieme weg om middels een bijzondere wet een grondslag te creëren voor een belasting om de kosten voor de ID-kaart te dekken. Iets vergelijkbaars treffen we immers ook aan bij de verontreinigingsheffing, waarbij zelfs gelaagd belasting wordt geheven volgens het beginsel "de vervuiler betaalt", terwijl hier toch ook in overwegende mate wordt voldaan aan een publieke plicht, hoewel de burger uiteraard in het algemeen ook belang heeft bij het ophalen van vuilnis, willen we althans geen Napolitaanse toestanden krijgen in Nederland.

Met belangstelling heb ik de beraadslagingen tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer gevolgd. Met voldoening stel ik vast dat een aantal collega's van de overkant, met name uit die fracties die afschaffing van de Eerste Kamer bepleiten, zich om de haverklap afvroegen wat de Eerste Kamer toch wel van dit wetsvoorstel zou vinden, en of dit voorstel wel Holdijk-proof was. Complimenten, mijnheer Holdijk! Moge het

voor deze fracties een aansporing zijn om hun opvattingen omtrent het al dan niet afschaffen van dit huis nog eens grondig te heroverwegen!

Thorbecke zei het al: "Alleen de wet heerscht over ons", en dat is nog steeds het geval. Maar de wet moet wél worden geïnterpreteerd. Uiteindelijk is een wet, zoals iedere geschreven tekst, een verzameling inktvlekken waaraan wij betekenis hechten. Zo hecht een Nederlander een geheel andere betekenis aan de woorden "hier en nu" dan een Fransman aan dezelfde tekst. Dat de inktvlekken voor tweeërlei uitleg vatbaar zijn, toont ook de onderhavige casus ons overtuigend aan: de rechtbank vindt het verstrekken van de ID-kaart een dienst, het hof vindt van niet, de advocaat-generaal vindt van wel en de Hoge Raad vindt weer van niet. De Hoge Raad heeft hier, wat betreft de interpretatie van de wet, het laatste woord. Het getuigt onzerzijds juist van respect voor deze uitspraak dat de minister een nieuw wetsvoorstel heeft ingediend om dit geconstateerde ontbreken van een wettelijke grondslag te repareren, door alsnog in een wettelijke grondslag te voorzien.

De Hoge Raad heeft het ook over de aard van de ID-kaart. In de Paspoortwet staat de ID-kaart genoemd onder de reisdocumenten, evenals het paspoort zelf, en nog een aantal andere documenten. Daarnaast hebben de ID-kaart, maar ook het paspoort, ook het rijbewijs en ook nog andere documenten, de functie van identificatiedocument. Kenmerkend voor de identificatieplicht is nu juist dat de wetgever de burger de vrije keuze heeft gelaten, met welk document de burger zich wenst te identificeren: er is sinds 1 januari 2005 inderdaad een identificatieplicht, maar men hoeft zich niet te identificeren met de ID-kaart. Men kan zich immers ook identificeren met bijvoorbeeld een paspoort of rijbewijs. Zo heb ik nog nooit van mijn leven een ID-kaart aangeschaft, en ben dat ook niet van plan, zelfs niet als ik er niets voor hoef te betalen.

In het algemeen dient uiterste terughoudendheid te worden betracht met het verlenen van terugwerkende kracht aan wetten. Daarover is men het in deze Kamer eens. Maar in het belastingrecht wordt terugwerkende kracht soms gerechtvaardigd, bijvoorbeeld bij wetgeving om misbruik tegen te gaan en mazen in de wet te herstellen, dus bij omissies. Bij reparatiewetgeving is dat soms te billijken. Mijn fractie wijst erop dat in het onderhavige geval de Afdeling advisering van de Raad van State zich evenmin heeft verzet tegen het verlenen van terugwerkende kracht. Ook de CDA-fractie kan in dit specifieke geval instemmen met het verlenen van terugwerkende kracht, aangezien de zorgplicht van de overheid onder meer met zich meebrengt – ik citeer uit de dissertatie Terugwerkende kracht van belastingwetgeving: gewikt en gewogen uit 2009 van Melvin Pauwels – "dat de periode dat belastingplichtigen verwachtingen kunnen ontlenen aan het arrest zo kort mogelijk wordt gehouden. De reparatie zou dan ook zo spoedig mogelijk moeten worden aangekondigd". Aankondiging per persbericht zodra het wetsvoorstel is ingediend in de Tweede Kamer is dan ook volstrekt legitiem, aldus de heer Pauwels.

Ik rond af. Wij praten hier over een reparatiewet, dat een beperkte tijd van kracht zal zijn. Er moet een oplossing voor de ontstane situatie komen en wel zo spoedig mogelijk. Niet alleen om de "centen", zoals enigszins denigrerend is opgemerkt in de Tweede Kamer. Op zichzelf zou mijn fractie de centen overigens al voldoende reden vinden om snel een oplossing te vinden en daar is ook niets mis mee in deze tijden van crisis en schaarste! Maar

Lokin-Sassen

vooral ook, omdat het naar het oordeel van onze fractie in overeenstemming is met het rechtsgevoel dat in dezen de gebruiker betaalt, aangezien hij ten eerste niet verplicht is deze kaart aan te schaffen en hij ten tweede wel degelijk ook privé nut heeft van de kaart, ook al is dat dan wellicht niet in "overheersende mate", zoals voor het heffen van rechten is vereist.

Gelet op de consistente wil van de wetgever om de gebruiker te laten betalen voor zijn eigen identiteitskaart, gelet op het feit dat onze fractie geen verschil ziet in behandeling van paspoort, rijbewijs en ID-kaart, én gelet op de uitspraak van de Hoge Raad in zijn arrest van 9 september jongstleden acht de CDA-fractie het in dit geval gerechtvaardigd dat deze reparatiewet zo spoedig mogelijk tot stand komt, in het belang van de rechtszekerheid voor de burgers én voor de gemeenten, zodat er een geldige wettelijke basis is voor de belastingheffing. In dit geval kunnen wij eveneens billijken dat deze wet met terugwerken de kracht in werking treedt, zoals in het ontwerp is voorzien. Wij zijn benieuwd naar de reactie van de minister.

De voorzitter:

Ik wil u graag feliciteren met de maidenspeech die u zojuist hebt gehouden. Ook u bent de dochter van een veelzijdig politicus – u begon al met een referte daaraan – die onder meer lid van deze Kamer, maar ook Tweede Kamerlid, minister, Europees commissaris en ambassadeur was. Dat alles bij elkaar maakt hem tot een heel bekende Nederlander op politiek terrein. Ik heb de indruk dat u net als mevrouw De Boer hebt gemeend niet onder te moeten doen voor uw beider vaders, gelet op de lengte van uw toespraken en de eruditie daarvan.

U bent zelf als actief politicus een relatieve laatbloeiër. Binnen uw partij bent u de laatste jaren lid geweest van de commissie grotestedenbeleid. Ook hebt u bijgedragen aan de staatsrechtelijke vorming van het jonge politieke talent. Ervaring als volksvertegenwoordiger hebt u verworven als lid van de gemeenteraad van Groningen.

Uw staatsrechtelijke belangstelling voor het parlement en de nationale wetgeving dateert al minstens van 1974, zo hebben de medewerkers ontdekt, want uit die tijd stamt de publicatie die u toen hebt geschreven met de voormalige senatoren Andries Postma en Jan Vis, aan wie u refereerde.

Aan de Rijksuniversiteit Groningen was u 35 jaar verbonden als wetenschappelijk medewerker en later als universitair docent staatsrecht. Daarnaast bent u al ruim twintig jaar directeur van een uitgeverij op rechtshistorisch gebied. Lange tijd was u ook rechter-plaatsvervanger en kantonrechter-plaatsvervanger.

Uw ruime ervaring met de rechtspraak en uw kennis van het staatsrecht vormen een waardevolle basis voor het werk van deze Kamer. Groningse staatsrechtgeleerden hebben een zekere reputatie in deze Kamer. Dat zeg ik met enige trots, omdat ook voor mij geldt dat Groningen mijn alma mater is.

Naar uw inbreng zien wij dan ook met zeer veel belangstelling uit. Ik wens u de komende jaren veel genoeg in dit huis.



Mevrouw **Klever** (PVV):

Voorzitter. Graag wil ik de leden De Boer en Lokin-Sassen feliciteren met hun maidenspeech.

Naar aanleiding van een uitspraak van de Hoge Raad behandelen wij vandaag de regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart. Ik zal een aantal belangrijke overwegingen noemen van onze fractie, die hebben meegespeeld bij de beoordeling van dit wetsvoorstel, welke ik verderop in mijn betoog zal toelichten.

Ten eerste is er een sterke democratische legitimering van het principe dat de aanvrager van een identiteitskaart daar ook zelf voor betaalt. Verder zegt de Hoge Raad niet dat het verboden is om geld te vragen voor een identiteitskaart; de Hoge Raad zegt dat de grondslag niet juist is. Ook voldoet het wetsvoorstel naar onze mening aan de criteria uitvoerbaarheid, effectiviteit en doelmatigheid. De PVV-fractie zal dus instemmen met dit wetsvoorstel.

Het principe om geld te vragen voor de identiteitskaart is in 2004 met een ruime meerderheid door zowel de Tweede als de Eerste Kamer goedgekeurd. Destijds waren in de Tweede Kamer 128 stemmen, en in de Eerste Kamer 60 stemmen vóór de Wet op de uitgebreide identificatieplicht. De huidige praktijk, inclusief de vraag wie betaalt voor de identiteitskaart, is dus ruimschoots democratisch gelegitimeerd.

De Hoge Raad constateert nu dat de verstrekking van een identiteitskaart niet aangemerkt kan worden als een dienst in de zin van artikel 229, lid 1, onderdeel b van de Gemeentewet. Er is onvoldoende sprake van een individualiseerbaar belang. De Hoge Raad zegt echter niet dat de kaart gratis verstrekt dient te worden. De Hoge Raad zegt slechts dat de wettelijke grondslag niet juist is.

De zeer ruime democratische legitimering van het principe dat voor een identiteitskaart betaald moet worden, gecombineerd met de uitspraak van de Hoge Raad, leiden volgens onze fractie logischerwijs tot de voorliggende reparatiewetgeving.

De uitspraak van de Hoge Raad kan aanleiding geven tot vragen van een meer fundamentele aard. Er is wat onze fractie betreft echter geen zwaarwegende reden om die discussie op dit moment te voeren. Een meer fundamentele discussie over de onderliggende principes hoort volgens ons plaats te vinden bij de behandeling van de wijziging van de Paspoortwet, zoals deze door de minister is aangekondigd in de memorie van toelichting. Graag vernemen wij van de minister wat de planning is met betrekking tot deze wet.

Er is wél een zwaarwegende reden van financiële aard om spoed te maken met deze reparatiewetgeving. Geen reparatiewetgeving betekent immers dat alle belastingbetalers opdraaien voor de kosten van de identiteitskaart. Heb je enkele maanden geleden voor je eigen identiteitskaart betaald, dan zou je nu moeten meebetalen aan de identiteitskaart van je buurman. Dat zou wat ons betreft duidelijk oneerlijk, onrechtvaardig en onacceptabel zijn.

Wat het vraagstuk van de terugwerkende kracht betreft wil ik het volgende opmerken: wij constateren dat de juridische staf van het ministerie, de Raad van State en Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer voor zover ons bekend geen overwegende bezwaren kenbaar hebben gemaakt.

Ook constateren wij dat de terugwerkende kracht kennelijk voldoet aan de beleidslijn Terugwerkende kracht in fiscale regelgeving uit 1996–1997. Wij vinden dat de minister in de memorie van toelichting en in de beantwoording van de schriftelijke vragen van de commissie voldoende overtuigend is geweest over de terugwerkende kracht.