

Vergaderjaar 2011–2012

33 011

Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 oktober 2011

Algemeen

Ik dank leden van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat uit de Eerste Kamer voor hun verslag dat zij in een kort tijdsbestek op 6 oktober 2011 hebben vastgesteld. Eveneens ben ik de Vaste Commissie bijzonder erkentelijk dat zij aangeeft dat zij het wetsvoorstel gereed acht voor plenaire behandeling op 11 oktober indien de beantwoording van het Verslag binnen de gestelde tijd zal zijn ontvangen.

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, D66 en de SGP hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, de leden van de SP-fractie en de fractie 50PLUS hadden daarvan kennisgenomen en de leden van de fractie van de ChristenUnie hadden met reserve daarvan kennisgenomen.

Het wetsvoorstel gaf de leden van fracties van de PvdA, het CDA, de SP, D66, GroenLinks, ChristenUnie, SGP en 50PLUS aanleiding tot het stellen van vragen. Deze vragen zal ik hieronder beantwoorden.

Het arrest van de Hoge Raad en de wettelijke grondslag

De leden van de fracties van PvdA, SP, D66, GroenLinks, ChristenUnie, SGP en 50PLUS vroegen om een reflectie op het arrest van de Hoge Raad en stelden vragen met de strekking op welke inhoudelijke gronden het gerechtvaardigd is om geld te vragen voor een identiteitskaart, nadat de Hoge Raad in zijn arrest heeft geoordeeld dat er in mindere mate een individualiseerbaar belang van de aanvrager is bij de identiteitskaart. Zij vroegen zich af of deze niet gratis zou moeten zijn. De leden van de PvdA-fractie vroegen daarbij of de redenering dat de aanvraag van een identiteitskaart niet in overwegende mate een individualiseerbaar belang betreft niet tevens van toepassing blijft bij de nieuwe grondslag in het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie vroegen of onderzocht is of er wellicht in een andere wet een grondslag te vinden is voor het heffen van leges voor de identiteitskaart. De leden van de fractie van GroenLinks

vroegen in dit verband welke andere maatregelen zijn overwogen, en vroegen tevens of de regering zich wel had voorbereid op de bekrachtiging van het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch door de Hoge Raad. Het lid van de SGP-fractie vroeg in dit kader of met dit wetsvoorstel wel recht wordt gedaan aan het arrest van de Hoge Raad.

Het rechtsgeding bij de Hoge Raad was niet bij voorbaat verloren omdat de advocaat-generaal in zijn conclusie tot het oordeel was gekomen dat de Nederlandse identiteitskaart wél een dienst is en er dus wél op grond van de Gemeentewet rechten geheven kunnen worden. Ik wijs er ook op dat de Rechtbank anders oordeelde dan het Hof. Daarnaast zou door eerdere reparatiewetgeving voor te bereiden op het eventuele geval dat de Hoge Raad in deze zaak een «ongunstige» uitspraak zal doen, de (onterechte) indruk ontstaan dat de regering geen vertrouwen had in de heffingsgrondslag.

Ook na het arrest van de Hoge Raad is er naar mijn mening meer dan voldoende reden om rechten te blijven heffen voor de aanvraag van een identiteitskaart. Aan de kant van de overheid worden kosten gemaakt voor zowel de productie van het document als voor de overige aspecten van de behandeling van de aanvraag. Deze kosten moeten worden opgebracht. Het evenredig verdelen van deze kosten over de gebruikers van de kaarten – zoals wordt bereikt door iedere aanvrager een tarief in rekening te brengen – is in de ogen van de regering de meest passende en rechtvaardige manier van kostenverdeling.

Bovendien leidt een «gratis» identiteitskaart er toe dat onvoldoende een afweging wordt gemaakt door de aanvrager of een identiteitskaart wel echt nodig is: iemand met een rijbewijs of een paspoort kan besluiten ook nog een identiteitskaart aan te vragen, omdat het toch «gratis» is. Een gratis identiteitskaart geeft dus een aanzienlijke stijging van het te produceren volume en dus van de kosten, waar geen inkomsten tegenover staan. Dus een «gratis» identiteitskaart is niet gratis (want de kosten moeten worden opgebracht) en is voor de (belastingbetalende) gemeenschap duurder (want de afweging of de kaart nodig is wordt onvoldoende gemaakt).

Op zich is het mogelijk om de kosten van het uitgeven van een identiteitskaart op een ander wijze op te brengen. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van de baten van de inkomstenbelasting of een andere belasting die niet gerelateerd is aan de identiteitskaart. Dat is zoals gezegd een duurdere oplossing. Daarom meent de regering dat het toerekenen van de kosten van een identiteitskaart aan de aanvrager een beter model is. De kaart wordt verstrekt ten behoeve van de aanvrager: niet alleen als hij moet voldoen aan zijn identificatieplicht, maar ook als hij er mee reist binnen Europa, of als hij de kaart gebruikt bij een bank of bij de huur van een auto. Het is de aanvrager die bepaalt of hij hiervoor een paspoort of identiteitskaart gebruikt. Personen die in het bezit zijn van een rijbewijs kunnen dat document in veel gevallen ook als identiteitsdocument gebruiken.

Het arrest van de Hoge Raad betekent ook niet dat de identiteitskaart gratis moet zijn – de Hoge Raad heeft slechts uitgesproken dat gemeenten er geen geld voor mogen vragen op basis van artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet. Omdat dat artikel in de Gemeentewet de algemene grondslag biedt voor de heffing van gemeentelijke rechten, is er op dit moment geen andere grondslag te vinden om het heffen van rechten voor identiteitskaarten op te baseren. Dat laat onverlet dat er geld voor gevraagd kan worden op basis van een andere, nieuwe grondslag – en dat is waar het wetsvoorstel in voorziet. De nieuwe grondslag wordt

voor de vraag of deze van toepassing is, niet langer – zoals wel in artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet – afhankelijk gesteld van de vraag of er sprake is van een «dienst». Voor een dienst moet er immers in overwegende mate sprake zijn van een individualiseerbaar belang. De nieuwe grondslag geldt dus, ongeacht de vraag of er wel of geen sprake is van een in overwegende mate individualiseerbaar belang.

Het lid van de SGP-fractie vroeg of het wetsvoorstel wel een reparatiewet mag worden genoemd, waaronder een wetstechnische reparatie van ondergeschikte betekenis wordt verstaan.

Met de stelling dat het wetsvoorstel de strekking heeft een reparatie aan te brengen in de grondslag voor het heffen van rechten, is niet bedoeld dat het wetsvoorstel een wetstechnische reparatiewet is, zoals het lid van de SGP-fractie veronderstelt. Er is wel degelijk sprake van een inhoudelijk wetsvoorstel, dat beoogt de gevolgen van het arrest van de Hoge Raad te herstellen. Er is in die zin wel sprake van een omissie, dat door het oordeel van de Hoge Raad de grondslagbepaling in de Gemeentewet niet meer gebruikt kan worden als grondslag voor het heffen rechten voor de identiteitskaart, terwijl dat door de Paspoortwetgever wel is beoogd. Het is dus geen wetstechnische aanpassing maar wel een juridisch noodzakelijke reparatie.

Naar aanleiding van de vraag van het lid van de SGP-fractie waarom in dit wetsvoorstel niet het voornemen wordt meegenomen om de Nederlandse identiteitskaart niet langer de status van reisdocument te geven, merk ik op dat de wijziging van de Paspoortwet daartoe nog in voorbereiding is. Op zich had de verbeterde grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart ook kunnen worden opgenomen in een wijziging van de Paspoortwet. Omdat de Paspoortwet een Rijkswet is, waarbij ook de andere landen van het Koninkrijk moeten worden betrokken, vergt wijziging van de Paspoortwet een langer traject dan het onderhavige wetsvoorstel. Omdat de uitspraak van de Hoge Raad geen gevolgen heeft voor de heffing van rechten in de andere landen van het Koninkrijk, en een oplossing op zo kort mogelijke termijn gewenst is, is gekozen voor een separate nationale wet. Het blijft echter van belang dat de juridische grondslag voor de heffing van rechten voor identiteitskaarten wordt geregeld in de Paspoortwet, mogelijk in artikel 7. Dat zal worden meegenomen met een van de komende wijzigingen van de Paspoortwet, waarbij het door het lid van de SGP-fractie genoemde wetsvoorstel een goede mogelijkheid is. De onderhavige wet kan dan worden ingetrokken. Het onderhavige wetsvoorstel biedt daarmee een tijdelijke oplossing in afwachting van de definitieve regeling in de Paspoortwet.

Dit lid vroeg verder het verschil tussen het paspoort en de identiteitskaart met relatieve betekenis als reisdocument uiteen te zetten, zulks ter bepaling van het individualiseerbaar belang van de identificatiekaart. Het paspoort en de Nederlandse identiteitskaart zijn nu nog beide reisdocumenten. De documenten hebben op grond van de Paspoortwet een verschillende territoriale geldigheid. Het paspoort is geldig voor alle landen en de Nederlandse identiteitskaart is geldig voor de landen van de Europese Unie alsmede voor Andorra, Liechtenstein, Monaco, Noorwegen, San Marino, Turkije, IJsland en Zwitserland. Daarnaast zijn beide documenten toegestaan als geldig identiteitsbewijs in de zin van de Wet op de identificatieplicht.

Medebewind en lokale belasting

De leden van de PvdA-fractie en de fractie van D66 vroegen wat er bij dit wetsvoorstel materieel overblijft van de beleidsvrijheid van gemeenten bij de heffing en aanwending van lokale belastingen. De leden van de PvdA-fractie vroegen of – als het wetsvoorstel niet wordt aanvaard – de kosten van deze medebewindstaak uit de rijksmiddelen betaald moeten worden. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of een gemeentelijke belasting kan worden geheven ten behoeve van een door de gemeente in medebewind uitgevoerde taak.

Het is mijn bedoeling dat de kosten die worden gemaakt voor het ontvangen van de aanvraag, de productie en het uitreiken van de identiteitskaart worden verhaald op diegenen ten behoeve van wie deze kosten gemaakt worden. Dit geldt evenzo voor andere producten die de burger van de overheid betreft. Nu de grondslag van dit kostenverhaal voor wat betreft de identiteitskaart is weggenomen door de uitspraak van de Hoge Raad wordt door middel van het nu voorliggende wetsvoorstel een nieuwe grondslag gecreëerd om deze kosten te kunnen verhalen. Daarbij heeft de regering geen andere keuze dan de weg van de gemeentelijke belasting, zoals de leden van de CDA-fractie concluderen. In mijn ogen is het heffen van een belasting hier gerechtvaardigd nu de belasting niet wordt geheven over een product maar juist ten behoeve van dit product, ter dekking van de kosten van productie en verstrekking daarvan teneinde deze kosten niet op de schouders van de gehele gemeenschap te laten rusten. Gemeenten hebben daarbij de vrijheid – binnen de gestelde kaders – de hoogte van de te heffen rechten te bepalen, en kunnen (in theorie) ook afzien van het opleggen van deze rechten, al zal er dan op eigen rekening wel andere dekking moeten worden gevonden voor de kosten.

Indien het wetsvoorstel onverhoopt niet zou worden aanvaard, is er in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie geen andere keus dan de kosten voor de identiteitskaart te betalen uit de rijksmiddelen.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom op basis van de Gemeentewet geen leges gevraagd mogen worden voor een ID-kaart maar wel een vorm van belasting. Zij vroegen om andere voorbeelden van het soort belastingheffing dat in het wetsvoorstel wordt geregeld. Zij vroegen ook waarom gesproken wordt over «leges» op basis van het voorliggend wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen in dit verband of een belasting wel het geëigende instrument is om de burger voor de identiteitskaart te laten betalen. Ook het lid van de SGP-fractie vroeg om een vergelijking met andere gemeentelijke belastingen.

Het wetsvoorstel zorgt er juist voor dat de te heffen rechten niet langer op basis van de Gemeentewet worden geheven, maar op basis van het wetsvoorstel. De officiële benaming voor het te heffen bedrag is het woord «rechten». In de praktijk wordt echter ook vaak het oudere woord «leges» gebruikt. Zowel artikel 229, tweede lid, van de Gemeentewet als het wetsvoorstel merkt de te heffen rechten aan als gemeentelijke belastingen voor de toepassing van de algemene bepalingen over gemeentelijke belastingen en de bepalingen betreffende heffing en invordering.

Een ander voorbeeld van het heffen van rechten voor concrete diensten is de Wet rechten burgerlijke stand, waar in artikel 2 is bepaald dat er rechten zijn verschuldigd voor een afschrift of uittreksel van een akte van de burgerlijke stand, voor een verklaring van huwelijksbevoegdheid, voor een attestatie de vita (een bewijs van in leven zijn), en voor een meertalig

uittreksel uit een akte van de burgerlijke stand. Andere voorbeelden zijn de Rijkswet op de consulaire tarieven en de Wet inzake de heffing van rechten voor de legalisatie van handtekeningen.

De leden van de D66-fractie vroegen in dit verband waarom gemeenten geen nieuwe verordeningen hoeven te maken naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad als gevolg van de overgangsregeling in het wetsvoorstel. Ook vroegen deze leden om de verzekering dat gemeenten volledige compensatie krijgen.

Uit artikel 132, zesde lid, van de Grondwet volgt dat gemeentelijke legesverordeningen een grondslag moeten hebben. Dat artikellid bepaalt onder meer dat de wet regelt welke belastingen door gemeenten kunnen worden geheven. Gemeentelijke rechten of leges zijn een gemeentelijke belasting en zijn dus alleen mogelijk als een formele wet daarvoor een grondslag geeft. De uitspraak van de Hoge Raad bepaalt dat voor de betreffende verordeningen geen wettelijke grondslag aanwezig is in de Gemeentewet voor zover het gaat om de legesheffing voor de behandeling van aanvragen voor een identiteitskaart. Het wetsvoorstel voorziet er in dat de gemeentelijke verordeningen die eerst berustten op de Gemeentewet voor wat betreft de rechten voor de identiteitskaart met terugwerkende kracht tot en met 22 september 2011 gaan berusten op dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is daarmee zo geformuleerd dat de gemeenten hun verordeningen daarvoor niet hoeven aan te passen.

Het kabinet heeft inmiddels besloten om gemeenten te compenseren voor de gederfde inkomsten in verband met de aanvragen die zijn gedaan tussen 9 september 2011 (de dag van de uitspraak van de Hoge Raad) en 22 september 2011 (de dag waarop het wetsvoorstel, indien dit wordt aangenomen, zal terugwerken). Gemeenten zullen ook worden gecompenseerd in die gevallen waarin vanaf het tijdstip van de uitspraak van het Hof Den Bosch van 7 oktober 2010 door burgers, conform de Algemene wet bestuursrecht, bezwaar is ingediend tegen de heffing van de rechten. Ik verwijs u voorts naar de brief van 9 september 2011 waarmee de Tweede Kamer is geïnformeerd over de met de gemeenten gemaakte afspraken omtrent de financiële consequenties.¹

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of belasting dient te worden geheven van minderjarigen merk ik op dat minderjarige inwoners wel degelijk belastingplichtig kunnen zijn. Zo zijn zij belastingplichtig met betrekking tot het door hen verdiende loon, de door of met hun onderneming gemaakte winst, de winst uit bezits- of genotsrechten, lijfrentes enzovoort. Ook kunnen zij worden aangeslagen voor gemeentelijke belastingen als zij zelfstandig in een woning wonen, ondanks dat zij de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt. Bovendien zijn ouders in beginsel financieel verantwoordelijk voor hun minderjarige kinderen.

Terugwerkende kracht

Graag maak ik – mede in reactie op de gestelde vragen van de leden van de fracties van de PvdA, CDA, SP, D66, GroenLinks en SGP – gebruik van de gelegenheid om een uitvoerige nadere toelichting te geven op de terugwerkende kracht in het wetsvoorstel tot en met 22 september jl. De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks vroegen in dit verband of ik van mening ben dat met terugwerkende kracht in het algemeen terughoudendheid betracht moet worden, en vroegen op grond van welke criteria de terugwerkende kracht in deze wet juridisch houdbaar, gerechtvaardigd en noodzakelijk is. De leden van de PvdA-fractie vroegen in dat kader ook of van burgers gevergd mag worden dat zij rekening kunnen houden met

¹ Kamerstukken 2011–2012, 25 764, nr. 51.

het wetsvoorstel vanaf het moment van indiening bij de Tweede Kamer. Ook de leden van de fracties van het CDA en de SP vroegen om een nadere inhoudelijke onderbouwing van de terugwerkende kracht. De leden van de SP-fractie vroegen daarbij om dit niet alleen kwantitatief te onderbouwen op basis van kosten. Ook de leden van de D66-fractie vroegen om een nadere motivering en om tevens in te gaan op de bezwaren tegen het opheffen van de terugwerkende kracht. Zij vroegen ook te onderbouwen waarom de mogelijkheid een gratis ID-kaart aan te vragen, wordt gezien als oneigenlijk gebruik. Voorts vroegen zij of met de terugwerkende kracht wordt voldaan aan de eis van voorzienbaarheid van wetgeving, om te voorkomen dat burgers het slachtoffer worden van terugwerkende kracht, en zij vroegen om het bedrag te berekenen dat wordt bespaard met de terugwerkende kracht. Het lid van de SGP-fractie vroeg aan te geven waarom in dit geval sprake is van een uitzonderlijk geval waarin terugwerkende kracht toelaatbaar is, en vroeg de beleidslijn belastende fiscale maatregelen aan het antwoord toe te voegen. Ten slotte vroeg dit lid waarom sprake is van een onbedoeld gevolg van de belastingbepalingen in de Gemeentewet.

Toepasselijkheid van de beleidslijn terugwerkende kracht in fiscale regelgeving

Vooropgesteld moet worden dat het toekennen van terugwerkende kracht aan maatregelen die belastend (kunnen) zijn in het algemeen bezwaarlijk is. Voor de gevallen waarin terugwerkende kracht toch wordt toegepast in fiscale regelgeving geldt de beleidsnotitie terugwerkende kracht in fiscale regelgeving (Kamerstukken II 1996/97 25 212, nr. 1), die bevestigt dat het moet gaan om uitzonderlijke gevallen. Deze beleidslijn is op 7 december 2009 bevestigd door de toenmalige staatssecretaris van Financiën in een bijlage bij een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2009/10, 31 990, nr. 13). De beleidslijn stuur ik op verzoek van het lid van de SGP-fractie mee als bijlage¹ mee bij deze nota.

De eerste vraag die zich daarbij voordoet is waarom de genoemde beleidslijn van toepassing is op het onderhavige wetsvoorstel, omdat het niet lijkt te gaan om rijksbelastingen, maar om gemeentelijke rechten. De beleidslijn zelf geeft aan dat deze gaat over de problematiek van terugwerkende kracht en eerbiedigende werking van fiscale regelgeving van de formele wetgever en de criteria die daarbij moeten worden gehanteerd. Het wetsvoorstel over de identiteitskaart regelt terugwerkende kracht, het voorstel betreft belastingwetgeving en het gaat over een wet in formele zin. Zo bezien is de beleidslijn van toepassing op de regeling van de terugwerkende kracht in het wetsvoorstel. Het gaat niet om de bevoegdheid van een gemeente om aan een gemeentelijke verordening terugwerkende kracht mee te geven.

De beleidslijn is opgesteld op verzoek van de Tweede Kamer. Hoewel de beleidslijn grotendeels ingaat op wetgeving inzake rijksbelastingen, gaat de beleidslijn ook expliciet in op de jurisprudentie van de Hoge Raad waarin de terugwerkende kracht van (wijzigingen van) heffingsverordeningen van gemeenten wordt getoetst. De in de beleidslijn genoemde belangen en de weging daarvan spelen evenzeer bij een gemeentelijke belasting als bij een rijksbelasting. Hoewel er in het wetsvoorstel sprake is van een gemeentelijke belasting, kan ervan uit worden gegaan dat de beleidslijn van toepassing is op het wetsvoorstel.

Toetsing aan de beleidslijn

Zoals ook naar voren komt in de beleidslijn terugwerkende kracht aan belastende fiscale maatregelen moeten er in de eerste plaats een aantal

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 149201.03.

kenmerken en omstandigheden aanwezig zijn die terugwerkende kracht rechtvaardigen. Deze zijn genoemd in de memorie van toelichting. Samenvattend zijn deze factoren dat het wetsvoorstel de reparatie betreft van een onbedoeld gevolg van de belastingbepalingen in de Gemeentewet. Op basis van die bepalingen is de heffing van rechten door gemeenten voor een identiteitskaart niet meer mogelijk na het arrest van de Hoge Raad, terwijl uit artikel 7 van de Paspoortwet blijkt dat dit door de wetgever wel is beoogd. In laatstgenoemde bepaling wordt onder meer de mogelijkheid gegeven om maxima te stellen aan de door gemeenten te heffen bedragen, en wordt aangegeven op welke gronden gemeenten mogen differentiëren in de tarieven. Daarnaast draagt de terugwerkende kracht bij aan een rechtvaardiger verdeling van kosten voor de identiteitskaart over de betrokken burgers, doordat vlak voor de inwerkingtreding voorkomen wordt dat er als gevolg van de aankondiging van het wetsvoorstel een run ontstaat op identiteitskaarten zo lang deze nog gratis zijn. De terugwerkende kracht draagt er voorts aan bij dat een betere afweging door de aanvrager wordt gemaakt of men de kaart werkelijk nodig heeft. In de memorie van toelichting is met de term «oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid een ID-kaart aan te vragen» slechts beoogd aan te geven dat het niet wenselijk is als men een identiteitskaart alleen aanvraagt omdat deze gratis is, terwijl men de kaart eigenlijk niet nodig heeft naast het rijbewijs en paspoort. Ten slotte is er de budgettaire noodzaak om op zo kort mogelijke termijn te voorzien in een deugdelijke wettelijke grondslag voor de heffing van rechten voor de identiteitskaart. In de periode waarin de kaart gratis was, bedroegen de gederfde inkomsten € 800 000 per dag. Daarbij was sprake van een sterk verhoogde vraag naar identiteitskaarten. Het extra financiële nadeel zonder de terugwerkende kracht zou 12 miljoen euro bedragen indien de toeloop onverminderd had aangehouden (uitgaand van een terugwerkende kracht van woensdag 12 oktober tot en met donderdag 22 september: 15 werkdagen x € 800 000 = € 12 mln).

In de tweede plaats moet de periode van de terugwerkende kracht beperkt blijven tot het moment waarop betrokkenen redelijkerwijs kennis kunnen nemen van de verandering in de regelgeving. Aan dat uitgangspunt is voldaan door het wetsvoorstel geen verdere terugwerkende kracht te geven dan de dag na de indiening bij de Tweede Kamer. Op de dag van de indiening heb ik het wetsvoorstel via de landelijke media onder de aandacht gebracht. Ik wijs er ook op dat het heffen van rechten voor identiteitskaarten geen nieuwe maatregel is. Dit alles tezamen brengt met zich mee dat er naar mijn mening sprake is van voorzienbaarheid van deze regelgeving voor burgers, en dat er niet kan worden gesteld dat burgers hiermee het slachtoffer worden van de terugwerkende kracht.

Afweging

Bij de vraag of voldaan wordt aan het eerste criterium, namelijk dat er voldoende rechtvaardiging bestaat voor de terugwerkende kracht, is sprake van een afweging van belangen. In aanvulling op het gestelde in de memorie van toelichting heb ik bij die afweging ook de volgende omstandigheden betrokken:

Ten eerste is gebleken dat het gratis maken van de identiteitskaart leidt tot een grote toename van de vraag naar deze kaarten. Deze vraag was in de «gratis» periode ongeveer vijf keer zo groot als onder normale omstandigheden. De verwachting is dat de vraag nog verder zou kunnen toenemen wanneer ongeveer bekend wordt wanneer het gratis zijn van de identiteitskaart eindigt, ook wel genoemd het aankondigingseffect. Het effect van het wetsvoorstel zou onder meer door een vervroegde vraag voor langere tijd teniet worden gedaan. De gederfde inkomsten aan de kant

van de overheid als gevolg van de toegenomen vraag bedroegen in de gratis periode ongeveer € 800 000 per dag.

Ten tweede dreigde door de toegenomen vraag de voorraad identiteitskaarten op te raken door onvoldoende productiecapaciteit.

Wel zijn maatregelen getroffen om te verzekeren dat – indien het wetsvoorstel onverhoopt het Staatsblad niet bereikt – de vanaf 22 september jl. betaalde bedragen voor identiteitskaarten worden terugbetaald.

Deze omstandigheden moeten worden afgewogen tegen het belang van de burger om niet onverwacht geconfronteerd te worden met kosten die hij niet had kunnen voorzien. Daarbij is van belang dat het heffen van rechten voor identiteitskaarten geen nieuwe maatregel is. Iedere aanvrager kan geacht worden te weten dat daarvoor altijd al een bedrag was verschuldigd. Daartegen kan worden ingebracht dat na de uitspraak van de Hoge Raad een andere verwachting is ontstaan. Degenen die op basis van de uitspraak verwachten dat de identiteitskaart gratis is, mogen ook geacht worden te weten dat er een wetsvoorstel is ingediend, dat beoogt met terugwerkende kracht tot en met 22 september jl. een verbeterde grondslag te geven voor de heffing van rechten voor identiteitskaarten. Er kan in dit geval dus niet gesproken worden van een onvoorzienbare maatregel. De beginselen van behoorlijk bestuur staan de terugwerkende kracht in dit geval niet in de weg. De terugwerkende kracht is actief bekend gemaakt zodat de aanvragers wisten dat zij vanaf 22 september weer rechten verschuldigd zouden zijn, en er zijn voldoende maatregelen getroffen indien het wetsvoorstel niet wordt aanvaard. De terugwerkende kracht vindt ook zijn grondslag in de wet.

Alle genoemde omstandigheden in aanmerking nemend is voldaan aan de criteria, genoemd in de beleidslijn over terugwerkende kracht in fiscale regelgeving. Alles afwegend ben ik tot de conclusie gekomen dat het belang bij de terugwerkende kracht aan de kant van de overheid zwaarder weegt dan het belang van de burger bij de gratis identiteitskaart na het arrest van de Hoge Raad.

Ik heb daarnaast de periode van de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel zo veel mogelijk willen beperken door enerzijds deze niet verder te laten terugwerken dan tot en met de dag na de dag van de indiening bij de Tweede Kamer en anderzijds te verzoeken aan zowel de Tweede Kamer als aan Uw Kamer de behandeling van het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk te laten plaatsvinden. Daarmee wil ik uiteraard een zorgvuldige behandeling niet in de weg staan. Ik dank Uw Kamer dan ook voor de behandeling van het wetsvoorstel op deze uiterst korte termijn.

Uitvoeringswijze voordat het wetsvoorstel in werking is getreden

De leden van de fracties van PvdA en 50PLUS vroegen of het niet in strijd is met het arrest van de Hoge Raad dat burgers vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel alweer moeten betalen voor de identiteitskaart. De leden van de PvdA-fractie vroegen of gemeenten gevraagd zijn in strijd met de wet te handelen.

Bij het hanteren van terugwerkende kracht is altijd de vraag hoe gehandeld moet worden in de periode dat de wet nog niet in werking is getreden. Enerzijds is er het belang van de overheid om voldoende zekerheid te hebben dat voor de kaart betaald zal worden. Immers, de kosten moeten worden gemaakt en het is de bedoeling dat de gebruiker daarvoor betaalt. Anderzijds moet rekening worden gehouden met het risico dat indien het wetsvoorstel niet zou worden aanvaard, de wet niet in werking treedt. Dan kan het zijn dat de burger ten onrechte heeft betaald. Dat zou voorkomen kunnen worden door géén terugwerkende kracht aan

de wet te verlenen. Gelet op de run op de gemeenteloketten in de dagen vóór de indiening van het wetsvoorstel gaat dat de overheid tot 800 000 euro per dag kosten. Dat loopt door tot de wet in werking is getreden of iedereen in Nederland een (gratis) identiteitskaart heeft. Dat vind ik een onwenselijk scenario.

Daarom is aan de gemeenten de volgende procedure meegegeven. Bij een aanvraag vóór de inwerkingtreding van de wet wordt de burger verzocht te betalen en daarbij zijn bankrekeningnummer op te geven. Als de wet niet in werking treedt wordt het betaalde bedrag teruggestort. Als alternatief kan ook uitstel van betaling worden verleend, onder de voorwaarde dat de burger bij het ophalen van de kaart een eenmalige machtiging verleent tot het afschrijven van het verschuldigde bedrag. Het uitstel van betaling geldt tot de wet in werking is getreden.

Met deze praktische benadering wordt het belang van de burger bij terugbetaling indien het wetsvoorstel onverhoopt niet tot wet wordt verheven, rechtgedaan.

Het is van groot belang dat deze periode van onzekerheid zo kort mogelijk duurt, kortom dat de kamerbehandeling zo spoedig mogelijk wordt afgewikkeld. Ik ben dan ook dankbaar dat de Vaste Commissie dat belang ook scherp ziet – gelet op de zeer voortvarende behandeling van het wetsvoorstel door de Kamer.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het wenselijk is dat – doordat voor de terugbetaling van kosten onderscheid wordt tussen aanvragers die voor 9 september bezwaar hebben gemaakt en aanvragers voor 9 september die dat niet hebben gedaan – de kans groot is dat minder mondige mensen wel moeten betalen. Ook de leden van de D66-fractie vroegen of de teruggave van reeds betaalde leges vanaf 29 juli niet breder zou moeten dan alleen degenen die bezwaar hebben gemaakt.

Iedere aanvrager heeft de mogelijkheid gehad om een bezwaarschrift in te dienen tegen de heffing van rechten voor de aanvraag van een identiteitskaart. Na de uitspraak van het Hof op 7 oktober 2010 is daarvan ook gebruik gemaakt. Ik zie geen aanleiding om in dat verband onderscheid te maken tussen mondige en minder mondige burgers. Zowel het ministerie van BZK als de VNG hebben gemeenten geadviseerd om aanvragers van de NIK te wijzen op de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen. Is geen bezwaarschrift ingediend, dan heeft het besluit formele rechtskracht en is geen sprake van een onverschuldigde betaling. De gemeente hoeft dan niet terug te betalen.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman

De leden van de fracties van de SP, GroenLinks en 50PLUS vroegen naar de antwoorden op de vragen van de Nationale Ombudsman. De leden van de 50PLUS-fractie vroegen of het klopt dat diverse gemeenten verschillend hebben gehandeld, zoals de ombudsman in zijn vierde vraag suggereert.

De antwoorden worden hieronder per vraag weergegeven.

1

Welke afweging heeft de minister gemaakt bij zijn keuze om, voordat de wetswijziging in werking is getreden, aan de gemeenten te berichten dat zij met onmiddellijke ingang weer leges konden heffen?

Het wetsvoorstel kent terugwerkende kracht tot de dag na de indiening bij de Tweede Kamer. Dat is het moment waarop het wetsvoorstel openbaar is geworden, en een ieder ervan kennis kan nemen. De terugwerkende kracht van het wetsvoorstel vangt dus aan op 22 september. Iemand die op of na 22 september een identiteitskaart aanvraagt, is vanaf dat moment rechten verschuldigd zodra de wet – met de daarbij behorende terugwerkende kracht – in werking treedt. Aan de andere kant is de aanvrager deze rechten niet verschuldigd vanaf de datum van de uitspraak van de Hoge Raad voor zolang het wetsvoorstel niet in werking is getreden. Om aan beide belangen – het belang van gemeenten en rijk om betaald te krijgen voor de identiteitskaart en het belang van de burger om niet ten onrechte te betalen – zoveel mogelijk recht te doen is gekozen voor een praktische benadering die de nodige waarborgen bevat. Die waarborgen richten zich op het recht doen aan de rechten van de aanvrager, zoals deze luiden als gevolg van het arrest van de Hoge Raad, alsmede aan het recht doen aan de omstandigheid dat de overheid kosten maakt voor deze kaart die – in geval de wet in werking treedt – naar mijn overtuiging voor rekening van de aanvrager behoren te komen.

Daarom is aan de gemeenten de volgende instructie gegeven. Bij een aanvraag vóór de inwerkingtreding van de wet wordt de burger verzocht te betalen en daarbij zijn rekeningnummer op te geven. Als de wet niet in werking treedt wordt het betaalde bedrag teruggestort. Ook kan bij een aanvraag uitstel van betaling worden verleend, onder de voorwaarde dat de burger bij het ophalen van de kaart een eenmalige machtiging verleent tot het afschrijven van het verschuldigde bedrag. Het uitstel van betaling geldt tot de wet in werking is getreden.

Aan de indiening van het wetsvoorstel heb ik voorts via de landelijke media aandacht gegeven op de dag van de indiening, en is een persbericht verspreid, om een ieder zo goed mogelijk op de hoogte te stellen van het feit dat vanaf 22 september weer betaald moet worden voor de aanvraag van een identiteitskaart.

Voorts was het belangrijk dat de periode van onzekerheid omtrent het wetsvoorstel zowel de burger als de overheid, in bijzonder de gemeenten, zo kort mogelijk moest duren. Dit heeft mij ertoe gebracht om de beide voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer te verzoeken om de kamerbehandeling zo spoedig mogelijk te laten plaatsvinden. Ik ben beide Kamers zeer erkentelijk dat zij met mij dit belang hebben onderkend en aan mijn verzoek gehoor hebben gegeven.

2 en 3

Heeft de minister daarbij mede gewogen het risico dat met dit bericht de minister gemeenten aanzet tot handelen in strijd met de wet en tot het negeren van de uitspraak van de Hoge Raad?

Heeft de minister daarbij mede gewogen dat de overheid met deze oproep wellicht een slecht voorbeeld geeft voor de burgers en dat de betrouwbaarheid van de overheid hiermee in het geding is?

Als het wetsvoorstel wordt aanvaard en in werking treedt, is er met terugwerkende kracht tot en met 22 september jl. een grondslag om rechten te heffen voor de aanvraagbehandeling van een identiteitskaart. De instructie aan de gemeenten loopt in die zin vooruit op de aanvaarding van het wetsvoorstel, dat zowel iedere aanvrager als de gemeenten vanaf 22 september jl. zich bewust moeten zijn dat de regelgeving naar verwachting zo zal worden aangepast dat er vanaf die datum weer betaald moet worden voor de aanvraag van een identiteitskaart. Daarmee wordt voorkomen dat gemeenten en burgers in strijd handelen met de wet zoals die met ingang van 22 september j.l. met terugwerkende kracht komt te

luiden. Het was noodzakelijk om hierover de burgers in te lichten om niet de aanvrager in de veronderstelling te laten verkeren dat de kaart gratis kon worden aangevraagd, om er later achter te komen dat voor de kaart alsnog betaald moet worden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Een dergelijke handelwijze van de overheid zou geen recht doen aan het vertrouwen dat de burger mag stellen in het kenbaar handelen van de overheid. Aanvragers hebben wel de mogelijkheid om de betaling uit te stellen tot na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel door bij de aanvraag te kiezen voor het invullen van een voorwaardelijke machtiging voor de betaling van de rechten voor de identiteitskaart, die pas na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel geïnd wordt.

Mocht het zo zijn dat het wetsvoorstel niet wordt aangenomen door de Kamer dan zullen onverschuldigd betaalde bedragen worden terugbetaald en zullen afgegeven voorwaardelijke machtigingen niet gebruikt worden. Daarmee wordt naar mijn mening in overeenstemming gehandeld met het arrest van de Hoge Raad en met de wet. De Hoge Raad heeft immers niet gesteld dat er in het geheel geen rechten meer mogen worden geheven, maar slechts dat de wettelijke grondslag waarop de heffing van rechten was gebaseerd, ontoereikend was. Met een toereikende grondslag, waarin het wetsvoorstel voorziet, kunnen dus weer rechten worden geheven.

Richting burgers is via de media breed kenbaar gemaakt dat er met ingang van 22 september weer voor de identiteitskaart betaald wordt worden. Het kabinet vermag niet in te zien waarom dit een slecht voorbeeld voor burgers zou zijn of dat hiermee de betrouwbaarheid van de overheid in het geding zou zijn.

4

Heeft de minister daarbij mede gewogen dat er verwarring, rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid van burgers is te verwachten is doordat gemeenten verschillend op deze oproep reageren?

De gemeenten hebben een instructie gekregen hoe rechten kunnen worden geïnd over de periode dat het wetsvoorstel en daarmee de terugwerkende kracht nog niet in werking is getreden. Op deze manier is getracht een uniforme werkwijze bij gemeenten te bewerkstelligen. Van rechtsonzekerheid of rechtsongelijkheid voor de burger is geen sprake. Een ieder zal (uiteindelijk) zijn rechten moeten voldoen of krijgt deze terug, afhankelijk van de vraag of het wetsvoorstel wordt aangenomen. Dat sommige gemeenten een andere procedure hanteren dan in de instructie van het rijk is opgenomen, betreurt ik, maar doet niets aan af aan de uiteindelijke gevolgen voor de burger.

Tot slot wil ik ingaan op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, welke consequentie ik zal verbinden aan een eventueel oordeel van de Nationale ombudsman dat de terugwerkende kracht onbehoorlijk is. Ik zie het oordeel met vertrouwen tegemoet. In de eerste plaats wijs ik erop dat het onderzoek van de Nationale ombudsman zich niet richt op de terugwerkende kracht als zodanig – die is immers opgenomen in het wetsvoorstel en het oordeel daarover is niet aan de Nationale ombudsman – maar op de communicatie daaromtrent. Aangezien het oordeel van de Nationale ombudsman nog niet bekend is kan ik nu nog niet aangeven of en welke consequentie ik daaraan zou willen verbinden. Dat hangt onder meer af van de precieze bewoordingen van de onderbouwing van een dergelijk oordeel.

Verdere juridische procedures

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen aan te geven hoe veel de nieuwe procedure die de betrokken advocaat heeft aangespannen de Nederlandse overheid gaat kosten. Ook vroegen zij aan te geven wat de kosten zullen zijn van de te verwachten bezwaarschriftprocedures en hoe deze zich verhouden tot het kosteloos verstrekken van de identiteitskaart.

Het is niet aan te geven wat de kosten voor de overheid zullen zijn van ingediende bezwaarschriften. Er kan geen inschatting worden gemaakt van het aantal bezwaarschriften tegen de legesheffing op grond van dit wetsvoorstel. Daarnaast is niet bekend hoeveel ambtelijke capaciteit per bezwaarschrift moeten worden ingezet en in welke mate een beroep moet worden gedaan op de diensten van advocaten. Hoewel de kosten van de bezwaar- en beroepsprocedures niet te ramen zijn, kan wel worden gesteld dat deze lager zullen zijn dan wanneer alle Nederlanders die geen paspoort hebben, een gratis identiteitskaart zouden moeten krijgen. Op 5 oktober 2011 waren 7 347 203 in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens ingeschreven Nederlanders niet in het bezit zijn een Paspoort. Indien aan die groep eens in de vijf jaar een identiteitskaart wordt verstrekt, dan bedragen de kosten gemiddeld circa € 64,5 mln. per jaar. Vanzelfsprekend is dat bedrag nog hoger indien alle Nederlanders gratis een kaart verstrekt zouden krijgen.

Vingerafdrukken

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af of het nog noodzakelijk is dat vingerafdrukken worden afgenomen en opgeslagen nu duidelijk is dat de ID-kaart niet primair een reisdocument is.

Het kabinet is voornemens de wettelijke status van de nationale identiteitskaart te wijzigen, waardoor er geen vingerafdrukken meer hoeven te worden afgenomen. Wat de huidige opslag van de vingerafdrukken betreft, is de bewaartermijn van de vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie met ingang van 24 juni 2011 verkort¹. Voor die datum was de bewaartermijn 11 jaar. De bewaartermijn is verkort tot het moment dat in de reisdocumentenadministratie is geregistreerd dat het document is uitgereikt of dat het document niet zal worden uitgereikt. Ik verwijs u voorts naar de brieven van 26 april 2011², 19 mei 2011³ en 22 september 2011⁴ aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

¹ Staatscourant van 23 juni 2011, 2011–11121.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 25 764, nr. 46.

³ Kamerstukken II, 2010–2011, 25 764, nr. 48.

⁴ Kamerstukken II, 2011–2012, 25 764, nr. 52.