

## 6

### Heffing rechten Nederlandse identiteitskaart

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart (33011).**

De beraadslaging wordt hervat.



Minister **Donner:**

Voorzitter. Dank in het algemeen aan de Kamer dat zij bereid is geweest, het voorliggende wetsvoorstel op korte termijn te behandelen. Ik heb alle begrip voor de zorgen die verschillende Kamerleden hebben geuit over de vraag of dit niet te snel is, en of het wel zorgvuldig is. Ik hoop op dat punt nader in te gaan. De reden om in te zetten op snelheid is vooral geweest, te voorkomen dat burgers door de vertraging extra op kosten worden gejaagd. Vóór de uitspraak van de Hoge Raad kwamen er gemiddeld per dag zo'n 5000 aanvragen binnen voor een nationale ID-kaart, tussen 9 september en 22 september is dat opgelopen naar gemiddeld 17.000, met pieken van 27.000 aanvragen per dag, en sinds de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer op 22 september is het aantal weer teruggelopen naar 4500. Nadat eenmaal vaststond dat het de bedoeling was, op dit punt tot reparatie te komen, was het ook essentieel om zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden, om de termijnen zonder wettelijke grondslag zo kort mogelijk te houden. Wie meent dat er in het algemeen geen belasting moet worden geheven, zal uiteraard menen dat dit geen doorslaggevend argument is, maar nogmaals, het is een elementair punt, ook van rechtvaardigheid dat we, als we een bedrag vragen voor deze documenten, de periode zo kort mogelijk maken. Anders ontstaat er immers alleen maar een langer onrecht tussen mensen die het gratis hebben, en mensen die er wel voor moeten betalen. Gratis bestaat overigens niet bij de overheid: je betaalt het via de belastingen, en het ligt er alleen aan via welke belastingen.

Als ik de Kamer goed beluister, hebben de meest fundamentele vragen betrekking op de vraag, of de regering niet voorbij gaat aan het oordeel van de Hoge Raad dat wat in het algemeen belang is, ook zo algemeen mogelijk moet worden geheven. Ik zal betogen dat de Hoge Raad dat niet uitspreekt. De wijze waarop de Hoge Raad de vraag benadert, is langs de weg of er een specifiek toerekenbaar voordeel is, of een algemeen belang dat wordt gediend met de ID-kaart. Dat hangt heel specifiek samen met de wijze, waarop belastingen in het algemeen, en gemeentelijke belastingen in het bijzonder kunnen worden geheven. De tweede vraag die speelt, is of het gerechtvaardigd was om in deze situatie terugwerkende kracht te geven aan de voorgestelde bepaling. Daarnaast is een aantal specifieke vragen gesteld.

Ik begin met de vraag, of de Hoge Raad hier niet recht spreekt op basis van een algemeen beginsel, namelijk dat handelingen die de overheid verricht in het algemeen belang, of lasten die de overheid (in overheersende mate) in het algemeen belang oplegt, niet bij individuele burgers

in rekening gebracht kunnen worden. Dat is niet de strekking van het arrest van de Hoge Raad, want een dergelijk beginsel kennen we ook niet in het Nederlands recht. Alles wat de overheid op de een of andere wijze doet, wordt betaald uit belastingen, heffingen of andere inkomsten die de overheid heeft. Die belastingen en heffingen delen we op tal van verschillende wijzen aan burgers toe. Dat is niet uitsluitend op basis van de gedachte: alleen als er voordeel is, kan het ten behoeve van individuele burgers worden gedaan. Er zijn veel verschillende criteria die daarbij gehanteerd worden. Het gaat niet alleen om financiële vergoedingen die betaald moeten worden. Tal van regels die de overheid in het algemeen belang oplegt, leggen financiële lasten bij burgers, waarbij ieder individu de lasten draagt van de gevolgen van die wetgeving. De lasten kunnen ook liggen in de tijd die men ermee kwijt is om te voldoen aan de verplichtingen van de overheid in het algemeen belang. Ook die worden niet vergoed.

Ik noem als voorbeeld de APK voor voertuigen. Die is niet primair opgelegd ter bescherming van de bestuurder van de auto, maar die is opgelegd ter bescherming van andere weggebruikers. Tal van andere voorschriften die betrekking hebben op voertuigen, hebben betrekking op bescherming van anderen. Op dat moment zullen de kosten daarvan niet via de algemene middelen teruggebracht worden bij de overheid, maar zal ieder zijn kosten moeten dragen. Verder noem ik als voorbeeld het feit dat belasting wordt geheven naar rato van inkomen en van bezit. Aanvankelijk betaalden de ingelanden de waterschapsheffingen, nu zijn dat alle personen die wonen in een bepaald gebied. Dat zijn alle kosten voor het algemeen belang die niet vallen binnen de termen van voordeel, zoals artikel 229 dat gebruikt, die in het algemeen belang zijn, maar die aan bepaalde personen worden toegerekend.

Daarvoor kunnen heel goede redenen zijn, namelijk omdat die toerekening nu juist de lasten beperkt. Een voorbeeld daarvan is de toerekening van de ID-kaart aan individuele personen, wat onmiddellijk het effect heeft dat iedereen zich afvraagt of men het wel of niet nodig heeft. De afgelopen tijd is overigens gebleken dat, als die kosten niet in rekening worden gebracht, iedereen zegt: och, doe mij ook nog maar even een ID-kaart, ze zijn toch gratis, en dan heb ik eventueel een reserve. In het kader van een algemeen beginsel om de kosten van de overheid beperkt te houden, moet bezien worden of dit soort zaken mogelijk is.

Iets anders is – dat werd mij gevraagd door mevrouw De Boer – of ik daarmee inga tegen de redenering van de Hoge Raad. Dat is onjuist. Dat kan ook niet anders: de Hoge Raad legt de wet uit en constateert dat, anders dan de regering tot nu toe dacht, als het gaat om de kosten van de ID-kaart geen sprake is van een individuele dienst in de zin van artikel 229 Gemeentewet. Nogmaals, dat is in de jurisprudentie van de Hoge Raad op dat punt van belang, omdat ingevolge de Grondwet belastingen uitsluitend op grond van de wet kunnen worden geheven. Verder is bepaald dat we op tal van punten gemeenten bevoegd verklaren om belastingen te heffen, zij het dat we hen op één punt een onbepaalde bevoegdheid geven in artikel 229, namelijk als het gaat om legesheffing of, zoals de Gemeentewet het nu noemt, rechtenheffing. Daar gaat het om een belasting die algemeen omschreven is in termen van "is er voordeel bij?". De hoogte van de belasting wordt daarbij primair bepaald door de kosten die een gemeente maakt; alleen die mogen in rekening worden gebracht. Dat is de achtergrond van de lijn in de ju-

## Donner

risprudentie van de Hoge Raad om heel nauwkeurig na te gaan of een gemeente bezig is om algemene kosten ten laste te brengen van een individu, of dat sprake is van een individualiseerbaar voordeel. De Hoge Raad heeft in dat kader een arrest gewezen over de brandweerkosten. Was dit een voordeel voor de individuele man, wiens auto in de gracht was gereden, of ging het om algemene kosten om de gracht bevaarbaar te houden? Daarin heeft de Hoge Raad een heel scherp onderscheid gemaakt.

**Mevrouw De Boer (GroenLinks):**

Ik heb gevraagd of u de conclusie van de Hoge Raad deelt. De conclusie van de Hoge Raad is volgens mij iets breder dan alleen in het kader van artikel 229 Gemeentewet. De Hoge Raad vindt meer in zijn algemeenheid dat de ID-kaart in hoofdzaak een algemeen belang dient, en vervolgens verbindt hij daaraan conclusies voor de kosten van de legesheffing. Mijn vraag had betrekking op de meer algemene conclusie van de Hoge Raad. Accepteert de minister dat de Hoge Raad zegt dat de ID-kaart niet hoofdzakelijk een individualiseerbaar belang, maar een algemeen belang dient? Over de consequenties voor de legesheffing komen we dan daarna te spreken.

**Minister Donner:**

Ik moet u echt verwijzen naar het arrest van de Hoge Raad, dat heel specifiek ingaat op wat het middel van cassatie is geweest. Het eerste middel was het bezwaar tegen de uitspraak van het hof, namelijk dat het niet ging om een dienst in de zin van artikel 229 Gemeentewet. De Hoge Raad komt dan ook tot de conclusie, met het hof, dat geen sprake is van dienst in de zin van artikel 229 Gemeentewet. De Hoge Raad beroept zich nergens in het hele arrest op een beginsel dat kosten die gemaakt worden in het algemeen belang, ten laste moeten worden gebracht van de rijksmiddelen. Een dergelijk beginsel bestaat namelijk niet in de Nederlandse wetgeving.

**Mevrouw De Boer (GroenLinks):**

Ik heb niemand horen zeggen dat de Hoge Raad heeft gezegd dat de kosten van de ID-kaart ten laste van de algemene middelen komen. De Hoge Raad heeft gezegd dat de ID-kaart niet in hoofdzaak een individualiseerbaar belang dient, nee, de ID-kaart is er in hoofdzaak voor de identificatieplicht, zodat ze een algemeen belang dient. De volgende stap – betekent dit dat het uit de algemene middelen moet worden betaald – is een conclusie die wij hier trekken, en waarvan wij hadden gehoopt dat u haar minimaal in uw overwegingen zou hebben meegenomen.

**Minister Donner:**

Ik moet u echt verwijzen naar het arrest van de Hoge Raad dat heel specifiek, in het kader van de toetsing van het middel – dat is de wijze waarop cassatierechtspraak plaatsvindt – toetst of het hier ingebrachte middel, namelijk dat het gaat om een dienst in de zin van artikel 229, eerste lid, letter b van de Gemeentewet, juist was, of dat de verordening onverbindend moet worden verklaard. Dat toetst de Hoge Raad hier. Hij gaat daarom terug naar het eigen brandweerkostenarrest, waarin nu juist dat onderscheid is aangebracht, omdat de bepaling van artikel 229 de gemeente alleen maar een bevoegdheid geeft om die kosten te verhalen die niet algemeen zijn, maar alleen maar die voor zover het een individuele dienstverlening is.

**De voorzitter:**

Mevrouw De Boer, we maken er geen dialoog van. Laatste keer, want we hebben nog een tweede termijn.

**Mevrouw De Boer (GroenLinks):**

Ik ben het met u eens dat de Hoge Raad vervolgens consequenties verbindt aan zijn conclusie over de toepassing van dit artikel uit de Gemeentewet. Maar de Hoge Raad zegt heel duidelijk het volgende: dat, hoewel de ID-kaart in bepaalde opzichten dienst kan doen als reisdocument, met het document in zijn aard in mindere mate een individueel belang is gemoeid, wat niet betekent dat het verband houdt met een individualiseerbaar belang. Punt. Vervolgens komen de consequenties aan de orde. Onder-schrijft u de eerste conclusie, zonder de consequenties, waarover we het daarna zullen hebben?

**Minister Donner:**

Het arrest van de Hoge Raad moet ik delen, want de Hoge Raad is de bevoegde instantie. Hij stelt dat vast in het kader van de uitleg van artikel 229 Gemeentewet. U vraagt mij nu om een intrinsieke uitspraak, maar daar gaat de Hoge Raad niet over, dat doet de Hoge Raad niet. Als het niet kan vanwege de redenering op basis van artikel 229, moet er een specifieke grondslag worden gevonden, net zoals we op tal van andere plaatsen in de wetgeving voor algemene taken een specifieke grondslag vinden voor een heffing. De Hoge Raad constateert alleen: artikel 229 is niet bruikbaar, vanwege de conclusie dat in dit geval niet kan worden volgehouden dat het individuele voordeel bij de ID-kaart groter is dan het algemene belang om je te kunnen identificeren. Ik bepleit niets anders, ik constateer alleen dat dat niet betekent dat er een rechtsbeginsel is, namelijk dat het derhalve per definitie uit de algemene middelen moet.

De heer Koole meent dat, ook als je dit bij wet doet, dit nog in strijd zou zijn met enig algemeen beginsel, en derhalve onverbindend zou zijn. Nee, de Grondwet bepaalt ten aanzien van belastingen uitsluitend dat de grondslag daarvan gevonden moet worden in de wet. De Hoge Raad heeft vastgesteld dat artikel 229 daarvoor geen bruikbare grondslag is, en derhalve moet het worden aangevuld met een specifieke grondslag. Ik ben het eens met de heer Holdijk, die vindt dat je dit hoort te zien in het kader van het bredere vraagstuk van de reisdocumenten. Natuurlijk zal dat ook daar aan de orde moeten komen en ik zal zeker, gelet op deze discussie, om te komen tot een meer samenhangende regeling bevorderen dat de Paspoortwet zo snel mogelijk in deze Kamer komt. Deze regeling moet daarin definitief een basis vinden. Tegelijkertijd zal het voorstel in de Paspoortwet wel inhouden dat de ID-kaart niet langer naar Nederlandse termen als reisdocument zal worden gedefinieerd. Dat betekent niet dat de ID-kaart niet meer als reisdocument kan worden gebruikt, want dat het als reisdocument kan worden gebruikt, vloeit voort uit Europese regelgeving, en richt zich ook tot andere lidstaten. Die accepteren de Nederlandse ID-kaart. De achtergrond daarvan wordt gevormd door afspraken in de Raad van Europa, waarmee de hele zaak is begonnen. Maar dat wij de ID-kaart niet meer als reisdocument willen definiëren, is juist met het oog op het punt dat mevrouw De Boer noemde, namelijk dat we dan ook niet meer verplicht zijn om de vingerafdrukken in de ID-kaart op te nemen. In antwoord op haar vraag: de uitspraak van de Hoge Raad brengt daaraan geen einde, want de ID-kaart blijft nog steeds in de Paspoortwet geregeld als reis-

## Donner

document. Dat verandert niet door de uitspraak van de Hoge Raad.

### De heer **Thom de Graaf** (D66):

Ik kan mij vinden in uw redenering dat in het arrest van de Hoge Raad niet expliciet een algemene uitspraak wordt gedaan. Toch kun je uit de overwegingen van de Hoge Raad wel afleiden dat het hier gaat om een combinatie van twee dingen: een overheersend algemeen belang, in plaats van een overheersend individualiseerbaar belang, en de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, waarin een verplichting wordt gelezen. De combinatie van de overheid die een plicht oplegt, waarbij tegelijkertijd sprake is van een overheersend algemeen belang, dát kom je niet vaak tegen in de voorbeelden, ook niet in die van de minister, bijvoorbeeld van de APK. Daar zit een keuze in om wel of geen oude auto te hebben, en er wel of niet de weg mee op te willen. Maar bij die identificatieplicht is die keuze eigenlijk niet aanwezig: je moet je kunnen identificeren, en daarbij is de ID-kaart het basisdocument, en ook het goedkoopste document. Vindt u, los van de specifieke bewoordingen van het arrest van de Hoge Raad, niet dat er reden is om dat onderscheid te handhaven wanneer het gaat over de vraag, of het bij de betrokken burger in rekening wordt gebracht, of op de algemene middelen moet neerslaan?

### Minister **Donner**:

Die vraag is – dat ontken ik niet – een vraag die de wetgever kan stellen: moeten we dit toerekenen aan degene die om een ID-kaart vraagt, of moeten we het uit de algemene middelen betalen? Dat is een afweging die de wetgever kan maken. Maar het is geen rechtsbeginsel waarop de Hoge Raad zich beroept. De Hoge Raad volgt gewoon de redenering die hij is begonnen in het brandweerkostenarrest, omdat ook daar het pleidooi was dat de duikers die werden ingezet, werden ingehuurd om die auto behoorlijk uit het water te krijgen, en dat ze daarom bij de totale brandweerkosten in rekening konden worden gebracht. De Hoge Raad constateert daar: nee, ho, wat de eventuele neveneffecten ook zijn, daar ben je primair bezig met iets anders, namelijk het vrijmaken van de vaarwegen. Dát is de reden. Het gaat voor de Hoge Raad niet om de vraag of er eventueel een heffing voor mag worden gevraagd, maar om de vraag of deze rechtsbasis voor heffingen toepasbaar is, of niet. Vervolgens constateer je dat er geen andere basis is waarop je het doet, en vandaar het wetsvoorstel. Dat laat onverlet dat de wetgever natuurlijk een afweging kan maken: wil ik het ten laste brengen van de algemene middelen? Maar die afweging is al gemaakt ten tijde van de invoering, die is gemaakt ten tijde van de invoering van de algemene identificatieplicht, en in de Tweede Kamer is hierover een nadrukkelijk amendement ingediend en verworpen. Er is geen aanleiding in het arrest van de Hoge Raad om op dat punt tot een ander beleid te komen. Vandaar dat de regering op dit punt voorstelt, zo snel mogelijk te komen tot reparatie omdat, wat de Kamer verder ook vindt van de lasten, het in deze tijd niet verantwoord is om een post van ongeveer 60 mln. ten laste van het Rijk te laten komen, wat zou moeten gebeuren vanwege de redeneringen over de lagere overheid als mede-uitvoerder. Dat zou betekenen dat elders op de begroting van BZK 60 mln. zal moeten worden bezuinigd om deze taak te realiseren.

### De heer **Thom de Graaf** (D66):

Ik vroeg me al af wanneer de punt kwam, maar uiteindelijk kwam hij! Ook hier kan ik de redenering van de minister wel weer volgen, maar je kunt ook omgedraaid redeneren, namelijk dat de wetgever indertijd heeft gedacht een grondslag te vinden in artikel 229, eerste lid, onder b, omdat de wetgever er toen van uitging dat dat kon worden gezien als een uiteindelijk overheersend individualiseerbaar belang. De Hoge Raad spreekt nu uit dat dat niet kan, en dan komen we terug op het overheersend algemeen belang, wat in combinatie met de Wet op de uitgebreide identificatieplicht leidt tot de vraag of wij nog wel terug kunnen naar een systeem waarin de individuele burger in een vorm van toepassing van het profijtbeginsel voor de kaart moet betalen. Of moeten wij constateren dat de combinatie van plicht en overheersend algemeen belang maakt dat wij dat ten laste van de algemene middelen laten komen? Daar hoor ik de minister geen uitspraak over doen. Ik vind dat toch van belang in dit debat.

### Minister **Donner**:

In de eerste plaats: dit is geen stap terug, want dan mist u de geschiedenis. De ID-kaart vindt zijn oorsprong in een toenemend gebruik bij gemeenten, rond 1990, om gemeentelijke identiteitsbewijzen te introduceren. Dat leidde tot een groot aantal verschillende identiteitsbewijzen. Dat heeft vervolgens in eerste instantie geleid tot de richtlijn uit 1995, die leidde tot de Europese identiteitskaart, en toen is in de Paspoortwet van 2001 de Nederlandse ID-kaart ingevoerd. Later is bij de invoering van de algemene identificatieplicht bepaald dat de ID-kaart gebruikt kon worden als identiteitsbewijs. Toen is uitdrukkelijk overwogen of het feit dat de kaart nu ook gebruikt kon worden voor de identificatieplicht, er niet toe moet leiden dat dit ten laste wordt gebracht van de algemene middelen. Dat is toen verworpen door de Tweede Kamer, en vervolgens is de wet in die zin aanvaard in deze Kamer. De Hoge Raad relateert zijn uitspraak op geen enkele wijze aan een algemeen rechtsbeginsel dat kosten die in het algemeen belang worden gemaakt, ten laste van de algemene middelen moeten worden gebracht. Ik probeer een andermaal duidelijk te maken dat een dergelijk rechtsbeginsel vreemd aan de Nederlandse wetgeving is. Dit zal tot grote discussies gaan leiden bij iedere wet, over welk deel nu uit de algemene middelen moet worden betaald, en welk eventueel naar rato van inkomsten, vermogen et cetera kan worden betaald. Wij betalen onze algemene kosten op verschillende wijzen. Ik ga een- en andermaal in op de vraag die u stelt.

### De heer **Thom de Graaf** (D66):

De minister is welsprekend, maar hij geeft geen antwoord op mijn vraag. Mijn vraag was niet of sprake is van een algemeen rechtsbeginsel, mijn vraag was gerelateerd aan de bewoordingen en argumenten van de Hoge Raad. Wat vindt de regering nu passend? Vindt de regering het passend, en is dat in het systeem van de wetgeving logisch dat, wanneer er een wettelijke plicht bestaat, en als berekend moet worden – omdat de Hoge Raad tot die conclusie komt – dat sprake is van een overheersend algemeen belang, er dan toch toepassing van het profijtbeginsel kan plaatsvinden? Of moet het uit de algemene middelen? De opvatting van de regering is mij op dit moment niet duidelijk, want die geeft de minister niet.

## Donner

### Minister Donner:

De regering vindt dat passend, want anders zou dit voorstel hier niet liggen. De regering verwijst ook een- en andermaal naar tal van andere plaatsen waar wij de kosten van verklaringen, certificaten die in het algemeen belang nodig zijn, zonder dat het individu daarbij voordeel heeft, ten laste brengen van individuen. Het past volstrekt in het systeem van de Nederlandse belastingwetgeving. Het kan best een afweging zijn van de wetgever om te zeggen: dat gaan we niet langer meer doen. Het voorstel ligt echter voor omdat de regering geen enkele aanleiding ziet, ook niet in het arrest van de Hoge Raad, om te komen tot een fundamenteel andere benadering dan het individueel toerekenen van de kosten. Nogmaals, het argument daarvoor is dat de regering met name het beperken van de kosten als het algemeen belang beschouwt. Blijkens de cijfers is niets zo goed als het individueel toerekenen van de kosten.

### De voorzitter:

Volgens mij moeten wij tot een afronding van dit onderdeel van de beantwoording komen, maar de heer Vliegenthart heeft nog een vraag over hetzelfde onderwerp.

### De heer Vliegenthart (SP):

Ik ben geen jurist. Ik weet er dus niet heel veel van, maar ik weet dat je ervoor moet oppassen dat je algemeenheden van cassatie-uitspraken maakt. Ik wil even terug naar de manier waarop het is gegaan. Volgens mij is de grondslag voor het heffen van leges volgens de Hoge Raad vervallen toen wij de identificatieplicht hebben ingevoerd. De wetgever zei toen: wij maken de ID-kaart niet gratis, in de zin van dat de kosten ervan gedekt moeten zijn. De Hoge Raad heeft geconcludeerd dat in ieder geval niet op die weg mag worden voortgegaan; daar moet een einde aan komen. Daar zijn wij het toch over eens?

### Minister Donner:

De situatie was als volgt. Met de invoering van de nationale identiteitskaart in 2001 is gediscussieerd over de vraag of in de desbetreffende wet een uitdrukkelijke basis voor een heffing moest worden gelegd, net zoals bij de paspoorten. Daarbij is sprake van een uniforme heffing. Er had dus sprake kunnen zijn van een uniforme heffing bij de afgifte van de identiteitskaart, maar toen is gezegd: dat doen wij niet, want gemeenten kunnen de kosten die zij maken, verhalen op grond van de algemene legesbevoegdheid uit artikel 229. De regering en de Kamer hebben gemeend dat de invoering van de algemene identificatieplicht daar geen verandering in bracht. Dat was het onderwerp van het proces in kwestie. De rechtbank deelde in eerste instantie de mening van de regering, maar het hof kwam tot een andere conclusie. De advocaat-generaal deelde weer de mening van de regering, maar de Hoge Raad kwam tot een andere conclusie. Het is volgens de regering nog steeds in het algemeen belang passend en verantwoord – dit is mijn antwoord op de vraag van de heer Thom de Graaf – om het individueel toe te rekenen, mede om de totale lasten te kunnen beheersen. Daarom moest er een bijzondere rechtsbasis voor gevonden worden. Met die bijzondere rechtsbasis is de vraag of het het algemeen belang of een bijzonder voordeel betreft, niet meer relevant, anders dan de motivering van de wetgever om al dan niet met de regering mee te gaan. Ik ontken niet dat die afweging aan de orde is, maar er is geen juri-

dische basis voor die afweging. Er bestaat namelijk geen algemeen rechtsbeginsel op grond waarvan het moet. Dat is ook een antwoord op vragen van de PvdA-fractie, die daar in het bijzonder naar vroeg. Daarmee ben ik volgens mij klaar met de beantwoording van veel van de vragen op dit punt.

### De heer Koole (PvdA):

Er is al een heleboel gevraagd, ook door collega's in deze Kamer, maar ik wil nog een keer het volgende aan de minister vragen. De Hoge Raad zegt inderdaad niet letterlijk dat er geen leges of rechten voor de uitgifte van de identiteitskaart mogen worden geheven. De Hoge Raad zegt alleen dat het niet mag op basis van de Gemeentewet. In mijn bijdrage heb ik echter gesteld dat dit niet het enige is wat de Hoge Raad uitspreekt, want er gaat een fundamentele redenatie aan vooraf. Bij welke nieuwe regeling je ook bedenkt, verwacht ik een antwoord op de fundamentele redenatie. Als de minister zegt dat dit niet meer relevant is, doet de minister volgens mij geen recht aan de fundamentele redenatie van de Hoge Raad. Ik noem even een concreet voorbeeld dat ik ook in mijn bijdrage al heb genoemd. Stel dat het wetsvoorstel vanavond wel wordt aangenomen en dat iemand een belasting krijgt opgelegd omdat hij een identiteitskaart aanvraagt, maar dat hij naar de rechter stapt. Hoe groot is dan volgens de minister de kans dat de rechter, kijkend naar het arrest van de Hoge Raad, tot de conclusie komt dat de aanvraag nog steeds een algemeen belang dient? Het gaat niet alleen om de handeling van de gemeente, maar de aanvraag dient in hoge mate een algemeen belang. Omdat dit zo is, kan de rechter tot dezelfde conclusie komen, namelijk dat het niet gerechtvaardigd is. Als het namelijk gericht is op het algemeen belang, gecombineerd met de identificatieplicht, is er geen goede grondslag. Dat heb ik geprobeerd te vragen, maar de minister overtuigt mij nog steeds niet. Hij overtuigt mij vooral niet omdat hij het niet relevant noemt, terwijl er sprake was een fundamentele redenering van de Hoge Raad.

### Minister Donner:

Ik meende deze vraag te hebben beantwoord, maar ik doe dat gaarne nogmaals. Naar mijn vaste overtuiging is de kans die de heer Koole schetst, nihil. Het zou namelijk veronderstellen dat in de Grondwet een beginsel staat, hoewel de rechter niet aan de Grondwet mag toetsen, of in enig verdrag een beginsel staat dat inhoudt dat kosten die in het algemeen belang gemaakt worden, niet ten laste van bepaalde personen mogen komen. Een dergelijk beginsel bestaat echter niet en daarom doet de Hoge Raad hierbij ook geen fundamentele uitspraak. De Hoge Raad toetst aan de redeneringen die de Hoge Raad gebruikt om een onderscheid te maken tussen lasten die op grond van artikel 229 wel geheven mogen worden en welke niet. Er is echter geen beletsel om eventueel een specifieke heffing te vragen voor lasten die niet mogen worden geheven op basis van artikel 229.

### De heer Koole (PvdA):

De Hoge Raad heeft wel een fundamentele redenering. Ik vroeg of in een volgend geval niet dezelfde fundamentele redenering gevolgd kan worden. Het desbetreffende arrest van de Hoge Raad is gebaseerd op een concrete casus. Iemand had leges moeten betalen aan een gemeente, maar hij maakte daar bezwaar tegen. Hij kwam uiteindelijk bij de Hoge Raad terecht. De Hoge Raad zei dat je

## Donner

geen leges kunt heffen op basis van de Gemeentewet. Dat was de uitspraak van de Hoge Raad. Daar gaat echter een algemene redenering aan vooraf, maar die is volgens de minister niet op een bestaand rechtsbeginsel gebaseerd. Het is echter wel een heel belangrijke bijdrage aan het debat, een fundamentele overweging, waarvan ik vermoed dat die niet slechts met het verhangen van bordjes kan worden afgedaan. Dat is mijn bezwaar tegen de redenering van de regering.

### Minister Donner:

Mijnheer Koole, ik ben bang dat u dit echt verkeerd ziet. De Hoge Raad komt hierbij niet met een fundamentele redenering, anders dan de constatering dat bij de identiteitskaart, als ik de verschillende zaken moet beoordelen, het algemeen belang van de identificatieplicht prevaleert boven het specifieke voordeel dat een individu heeft van het gebruik van de ID-kaart als reisdocument. Mitsdien past het niet binnen de wettelijke grondslag uit artikel 229 om te mogen heffen. De heer Koole kan echter nergens uit het arrest van de Hoge Raad afleiden – ik zou graag zien waar ik dit wel uit moet afleiden – dat het ook niet kan als het bij wet wordt geregeld. De Hoge Raad constateert op grond van artikel 104 van de Grondwet dat er mitsdien voor de wijze van heffing in kwestie geen basis is in de wet, maar er is geen sprake van een beginsel. Ik kan tal van voorbeelden geven, zelfs de verklaring omtrent het leven die ik moet halen voor een aantal activiteiten die de overheid nodig acht. Nogmaals, ik heb geen bewijs van de burgerlijke stand nodig dat ik leef. Het betreft een verklaring die ik moet halen ten behoeve van akten die ik nodig heb, enkel en alleen omdat de overheid mij dit verplicht. Voor die verklaring moet ik betalen. Dat het uit de burgerlijke stand komt en ik er in de redenering van de Hoge Raad geen voordeel bij heb, houdt niet in dat er geen leges geheven mogen worden. De redenering van de Hoge Raad betekent alleen: dan zult u daarvoor een aparte wettelijke basis moeten hebben. Die basis is er voor alle verklaringen.

### De voorzitter:

Mijnheer Koole, ik zie dat u nog een vraag wilt stellen, maar volgens mij hebben bijna alle sprekers in eerste termijn van de minister individueel antwoord over hetzelfde onderwerp gekregen. Het komt nu voor de tiende keer voorbij en ik stel voor dat de minister zijn betoog vervolgt. Anders komen wij namelijk nooit tot een einde.

### Minister Donner:

Tegelijkertijd denk ik dat dit een geldig punt is. Ik ontken niet dat dit een afweging kan zijn voor hoe wij de belastingen inrichten, maar elders redeneren wij op tal van punten evenmin op deze wijze. Voor het rijbewijs, dat hier niet aan de orde is, geldt in wezen hetzelfde. Dat bewijs heeft men slechts om het voor de politie makkelijker te maken om te controleren.

### De voorzitter:

Neemt u mij niet kwalijk, minister. Ik wil niet vervelend zijn, maar ik heb net geconcludeerd dat wij dit punt tot een einde moesten brengen. U begint nu opnieuw over hetzelfde onderwerp en dan geef ik de Kamer straks amper gelegenheid om u te blijven interrumpen. Dat is volgens mij niet de bedoeling.

### Minister Donner:

Dank u, voorzitter. Ik ga er niet verder op in.

De fundamentele redenering is dus dat de regering constateert, en daar op geen enkele wijze afstand van neemt, dat de Hoge Raad vaststelt dat artikel 229 geen toereikende basis biedt om de kosten in rekening te brengen. Daarnaast is de regering van mening dat het effect van het gratis verstrekken van deze kaart dat we hebben gezien – en de noodzaak om tot bezuinigingen te komen telt daarin mee – het rechtvaardigt om op zo kort mogelijke termijn te komen tot reparatie van de ontbrekende grondslag. Ik zeg dat met nadruk, want daarom spreek ik niet over een wetstechnische reparatie. Er zit geen foute verwijzing in de wet en er is geen sprake van een verkeerd gekozen formulering. Het gaat hier om een uitleg van de belastinggrondslag door de Hoge Raad. Tegelijkertijd is dit wel een reparatie omdat door de Kamer, de wetgever, is uitgesproken dat het gerechtvaardigd is om op dit punt kosten te heffen en die in rekening van het individu te brengen. In dat opzicht is het een reparatie.

Op basis van die redenering heeft de regering gemeend, zo snel mogelijk met een wetsvoorstel te moeten komen. Anders is er namelijk een toenemend onrecht tussen mensen die in die korte tijd niet hoeven te betalen voor de kaart en de mensen die vervolgens weer wel moeten betalen. Die periode moet dus zo kort mogelijk zijn. Dat is de motivering om het voorstel terugwerkende kracht te geven. In dat opzicht voldoet het wetsvoorstel ook aan de verschillende criteria die daarvoor gehanteerd worden. Dat blijkt ook uit de toename van de cijfers in eerste instantie en de afname vanaf het moment dat het wetsvoorstel is ingediend en men werd geconfronteerd met het feit dat er weer moest worden betaald.

Daarom heb ik zo spoedig mogelijk gecommuniceerd dat er opnieuw zou moeten worden betaald, en daarom werd die mededeling bij de verschillende loketten gegeven. Om recht te doen aan de fundamentele onzekerheid die er is met betrekking tot de vraag of de wetgever dit voorstel aanneemt of niet aanneemt, heb ik gemeenten tegelijkertijd voorgelegd dat ze ofwel de mensen moesten laten betalen, maar daarbij het nummer van de girorekening noteren zodat we de kosten eventueel konden terugbetalen, ofwel dit moesten regelen bij machtiging die kan worden geïnd als het wetsvoorstel wordt aanvaard. Er wordt dus rechtgedaan aan de zorg dat de wetgever eventueel niet zou besluiten conform het voorstel, maar er is tegelijkertijd alle reden om dit voorstel terugwerkende kracht te geven.

De reden is precies hetzelfde als toen de Hoge Raad tot de conclusie kwam dat er in de vennootschapswetgeving een fout zat waar het ging om buitenlandse bedrijven. De regering heeft de terugwerkende kracht toen zelfs nog sneller geïntroduceerd, namelijk enkel bij de persmededeling dat er reparatiewetgeving zou komen. Op tal van andere punten, die ook in de verschillende stukken zijn gewisseld, zijn er voorbeelden dat de wetgever terugwerkende kracht kan geven aan bepalingen.

Uiteraard moet dit slechts gedaan worden met grote terughoudendheid. Nogmaals, het is niet alleen het run-effect geweest. Dat speelde wel mee: als we dit niet hadden gedaan, zouden we te maken hebben gehad met een enorme hausse van iedereen die nog snel een identiteitskaart zou willen hebben voor het moment van invoering van het wetsvoorstel door de Kamer, en dan waren de kosten nog vele malen hoger geweest dan de € 800.000 die ze nu dagelijks bedroegen. Er speelde echter ook een

## Donner

fundamentele overweging. Het gegeven dat er voor deze kaart moet worden betaald, was tot 9 september algemeen bekend en aanvaard en er werd in het algemeen ook aan voldaan, blijkens het beperkte aantal bezwaarschriften. Uiteraard zal het voor velen een verrassing zijn geweest dat op 22 september het wetsvoorstel werd ingediend, maar het feit dat de indiening een verrassing is, is niet het criterium dat gehanteerd wordt. Als je tot deze conclusie komt, is het gerechtvaardigd om niet alsnog onderscheid te maken tussen het moment dat je de mededeling doet en het moment dat het wetsvoorstel wordt aanvaard. Dat is het fundamentele beginsel. Derhalve gaat het om een elementair beginsel van rechtvaardigheid om de kosten te beheersen en zo veel mogelijk mensen gelijkelijk die kosten te laten dragen.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

De laatste woorden van de minister suggereren dat hij hier spreekt over een nieuw algemeen rechtsbeginsel, maar dat lijkt me niet het geval. Dat zou betekenen dat we permanent terugwerkende kracht moeten toepassen.

Ik heb een vraag over het volgende. Ik hoor de minister net zeggen dat, als er geen terugwerkende kracht in dit wetsvoorstel was verleend, de kosten van de laatste dagen voor aanvaarding van de wet nog vele malen hoger zouden zijn geweest dan de € 800.000 per dag die dit tussen 9 september en 22 september zou hebben gekost. Niettemin meen ik dat de minister in de schriftelijke stukken nadrukkelijk heeft gezegd dat dit de maximale kosten zouden zijn geweest. Vermenigvuldigd € 800.000 met het aantal dagen tussen 22 september en 12 oktober en je komt uit op maximaal 12 mln. De minister doet het nu voorkomen alsof het nog vele malen hoger zou zijn, maar dat blijkt uit geen enkel stuk.

**Minister Donner:**

Ik moet even horen of dit inderdaad in de 12 mln. is meegenomen; daar kom ik in tweede termijn op terug. Ik constateer alleen dat het samenhangt met de menselijke aard dat iedereen een aanvraag indient in de twee weken na 22 september, als op 22 september wordt meegedeeld dat men eventueel over twee weken weer moet betalen.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Maar die menselijke aard bracht dan met zich mee dat de mensen die dat wilden, tussen 9 en 22 september direct naar het stadhuis zijn gegaan. Ik ben een optimist als het gaat om de menselijke aard en de minister misschien wat minder, maar ik zou menen dat iedereen in die tien werkdagen al ruimschoots een kans heeft gehad om in de behoefte van de menselijke aard te voorzien.

**Minister Donner:**

Dat blijkt ook, want het is niet zo dat er de eerste dagen na de uitspraak van 9 september een enorme hausse was die geleidelijk afnam. De hausse hield vrij constant aan. De redenering leek te zijn: doe mij ook maar zo'n gratis kaart, als die toch gratis is. Het is niet vreemd om te veronderstellen dat er in de twee weken nadat ik had aangekondigd dat het feest over twee weken afgelopen zou zijn, toch een merkbare stijging zou zijn in het aantal aanvragen; laat ik het zo voorzichtig formuleren. Ik weet niet in hoeverre dat is meegenomen in de berekening van de 12 mln. Gemeten naar de verschillende criteria die ervoor gehanteerd worden, maakt dit het naar mijn mening ge-

rechtvaardigd om terugwerkende kracht aan het voorstel te verlenen.

Ik beluister bij sommigen het gevoel dat we dit niet duurzaam moeten regelen bij zo'n afzonderlijk wetje. Ik deel dat gevoel. Daarom denk ik dat het juist is om de zaak behoorlijk te regelen en in den brede te overwegen bij de herziening van de Paspoortwet, vanuit verschillende optiek. Ook dan wordt de duidelijkheid gegeven dat het naar Nederlandse begrippen geen reisdocument meer zal zijn. Die afweging zal op dat moment gemaakt moeten worden. Op dit moment is er echter geen aanleiding om deze overweging te maken. In ieder geval is dat niet de overweging die de Hoge Raad geeft bij het wetsvoorstel.

Ik complimenteer mevrouw De Boer graag met haar maidenspeech. Ik hoop dat die een andere keer, als die in dezelfde bewoordingen is, wat minder op mij gericht is. Ik kan haar zeggen dat met de uitspraak van de Hoge Raad niet de grondslag is ontvallen aan het opnemen van een vingerafdruk op de identiteitskaart, want die berust op het feit dat de identiteitskaart naar Nederlandse wetsbepaling een reisdocument is in de zin van de Europese richtlijn, die verplicht tot het opnemen van een vingerafdruk.

De heer Koole heeft gevraagd of een aanvrager van de ID-kaart na het arrest kon weten dat er geld betaald moest worden voor de identiteitskaart. Nee, na het arrest niet. Alleen kan men niet stellen dat de kaart tot dusverre altijd gratis verstrekt werd, terwijl er nu geld voor gevraagd wordt. Wat dit betreft, ben ik het eens met de heer Koole dat dit niet past in de criteria in de notitie van Financiën voor het toepassen van terugwerkende kracht. Dat is in dit geval gebeurd omdat het ging om een kaart waar altijd al voor betaald werd en er derhalve geen sprake was van een verrassing. Het was een meevaller dat er plotse-ling niet meer voor betaald hoefde te worden, maar tegelijkertijd is dat de reden om de terugwerkende kracht van toepassing te laten zijn, omdat anders de kaart gratis zou zijn tussen het moment van indiening en de invoering van het wetsvoorstel en daarna niet. Dat zou onredelijk zijn. Overigens zal het wetsvoorstel pas in werking treden nadat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

De heer Koole vroeg of er geen regeling mogelijk is om de gratis identiteitskaart te beperken tot mensen die geen paspoort of rijbewijs hebben, die de kaart dus nodig hebben ter identificatie. Dat criterium is ingevoerd toen er acute schaarste leek te ontstaan, omdat wij op 9 oktober zouden komen met de invoering van nieuwe modellen voor de identiteitskaart en de paspoorten. Toen hebben wij gevraagd, om te voorkomen dat mensen die de kaart echt nodig hebben vanwege de run op de kaarten in de algemene stroom zouden worden meegenomen, om aan de loketten voorrang te geven aan de mensen die de kaart nodig hebben ter identificatie. Het door de heer Koole beoogde criterium is niet hanteerbaar, want dan zouden de mensen die al in het bezit zijn van een ander document dat gebruikt kan worden voor de identificatie wel voor de ID-kaart moeten betalen, terwijl de mensen die geen ander document bezitten, niet voor de ID-kaart hoeven te betalen, waarbij bovendien geldt dat voor die andere bewijzen, die ook gebruikt kunnen worden voor de identificatieplicht, wel betaald moet worden, hoewel die tevens een andere functie hebben. Het is dus onlogisch om in de belastingwetgeving het criterium in te voeren dat men een ID-kaart kosteloos krijgt als men die echt nodig heeft, terwijl er in andere gevallen wel voor betaald moet worden. In dat geval moeten wij de ID-kaart alleen verstrekken aan de mensen die geen ander identiteitsbewijs hebben.

## Donner

De heer **Koole** (PvdA):

Dat laatste probeerde ik voor te stellen. Degenen die al een rijbewijs of paspoort hebben, hebben al een document dat zij kunnen gebruiken als identiteitskaart. Mijn suggestie was ook bedoeld om de zorgen van de minister over het budget te verlichten. De minister zegt dat hij de ID-kaart niet gratis wil verstrekken om budgettaire redenen. Als het kosteloos verstrekken van de ID-kaart echter beperkt wordt – als die verplichting al wordt doorgevoerd – tot degenen die niet beschikken over een paspoort of rijbewijs, dan gaat het om een veel minder grote groep dan in het geval dat iedereen de kaart kosteloos kan verkrijgen. Mijn suggestie was bedoeld om de budgettaire zorgen van de minister te verminderen, ervan uitgaande dat hij vasthoudt aan het idee dat de burgers voor de identiteitskaart moeten betalen. Een heel grote groep vraagt de kaart immers niet aan omdat men geen paspoort of rijbewijs bezit. Degenen die wel betalen, betalen voor een paspoort of rijbewijs. Daarmee wordt voor een deel – voor een deel, maar niet helemaal – toch tegemoetgekomen aan de redenering van de Hoge Raad, maar vooral hoeft de minister dan niet over te gaan tot het helemaal gratis maken van de identiteitskaart voor de burgers.

Minister **Donner**:

Dat miskent dat de ID-kaart voor mensen met een rijbewijs het voordeel heeft dat men ermee kan reizen, omdat de kaart volgens het Europees recht door andere lidstaten geaccepteerd wordt als identiteitsbewijs dat nodig is om daar te verblijven.

Ook als de door de heer Koole beoogde beperking zou worden ingevoerd – dan nog gaat het om een vrij grote groep, namelijk ongeveer de groep die voor die tijd ook al een verzoek indiende voor een identiteitskaart – gaat het nog steeds om bedragen in de orde van grootte van 60 mln. per jaar. Ook dan zal er nog steeds aanleiding zijn om af te wegen of het niet gerechtvaardigd is de aanvragers van de ID-kaart de lasten in rekening te brengen, in plaats van alle burgers die lasten in rekening te brengen. Ik ontken niet dat dit een geldige afweging is, maar de regering heeft geoordeeld dat er in het arrest van de Hoge Raad geen aanleiding is om die afweging nu te maken. Bovendien is in de Staten-Generaal een- en andermaal uitgesproken dat dit niet de bedoeling is en is er in tijden van grote bezuinigingen nog minder aanleiding voor die stap. Om die reden zijn wij gekomen met het voorstel om de zaak terug te brengen in de status quo ante.

Zoals de heer Holdijk opmerkte, zal moeten worden afgewogen hoe wij verder met deze zaak omgaan op het moment dat wij de Paspoortwet hebben. Op dat moment hebben wij een maatregel om de zaak te overbruggen en worden wij niet geconfronteerd met de druk dat iedere dag dat de maatregel geldt ons ongeveer 8 ton kost, die elders bezuinigd moet worden. Op dat moment hebben wij een open en eerlijke afweging.

De heer Koole vroeg voorts in hoeverre gemeenten de vrijheid hebben om een tarief vast te stellen. Op basis van het wetsvoorstel kunnen zij zelf een tarief bepalen, maar bij een lager tarief zullen zij de kosten voor eigen rekening moeten nemen. Ik geef toe dat dit een pragmatische beperking geeft aan de afweging of men die vrijheid wel of niet heeft, maar precies om die reden stelt de regering voor om de kosten in rekening te brengen bij de mensen die de identiteitskaart aanvragen. Zeker in deze tijden van drastische bezuinigingen is er geen reden om de kosten

uit de algemene middelen te betalen, want dan zal er elders bezuinigd moeten worden.

Mevrouw Huijbregts vroeg mij in hoeverre de toetsing aan de criteria van de notitie terecht is. Ik constateer dat het wetsvoorstel in de eerste plaats materieel geen nieuwe maatregel is. Juridisch is het een nieuwe maatregel omdat het niet onder artikel 229 van de Gemeentewet gebracht kan worden, maar materieel is er geen sprake van een nieuwe maatregel, maar van een reparatie. Ik ben al ingegaan op de redenen waarom het steeds uitdrukkelijk de bedoeling was om die in rekening te brengen. Daarnaast draagt de terugwerkende kracht bij aan een rechtvaardige verdeling van de kosten van de identiteitskaart. Het gaat om het beginsel van beperking van de kosten. Ik heb gewezen op de budgettaire noodzaak. Bovendien zijn er nog andere afwegingen, onder andere de afweging dat wij – dat was de urgentie en de reden voor de terugwerkende kracht – anders grote problemen hadden gehad bij alleen al het voorzien in voldoende kaarten. Maar dat is een afweging die op wat meer afstand staat.

Mevrouw Lokin complimenteer ik eveneens graag met haar maidenspeech, die zeer gedegen is en ook ten dele een antwoord geeft dat ik straks hoop te gebruiken bij de beantwoording van de vraag of wij niet bezig zijn met het verwisselen van naambordjes. Allereerst zullen de rechten als bekostigingsgrondslag in de eerste helft van volgend jaar nader tegen het licht worden gehouden, aan de hand van de resultaten van een onderzoek naar het totale gemeentelijke belastinggebied. In dat kader kan aan de orde komen of we de oude term opnieuw moeten invoeren. Dit zeg ik in antwoord op de heer Thom de Graaf die vraagt of "belastingen" "rechten" noemen niet gewoon het verwisselen van naambordjes is. Die bepaling staat in precies deze bewoordingen ook in de Gemeentewet. Het heet weliswaar "rechten" in het kader van de Gemeentewet, maar omdat het geen belasting is met een eigen tarief maar een vergoeding voor gemaakte kosten, is daar een andere term voor ingevoerd.

Tegelijk wordt voor de gemeentebelastingen bepaald dat deze rechten belastingen heten voor de toepassing van de belastingwetgeving. Die bepaling is niet pas met dit wetsvoorstel ingevoerd, maar is al in de huidige Gemeentewet opgenomen. Zij is vooral van belang met het oog op het overgangsrecht, omdat anders alle gemeenten nieuwe verordeningen moeten invoeren om deze heffingen te kunnen realiseren. Door deze bepalingen kunnen bestaande verordeningen gewoon gehandhaafd worden en kan de nieuwe situatie heel vloeiend ingaan. Dat een wetgever dit vermogen heeft, leerde ik al in mijn studie. In de Badhuiswet – ook deze wet is inmiddels gesneuveld – werd het volgende bepaald: voor die dagen waarop uitsluitend vrouwen in het badhuis mochten, werd de badman als badvrouw aangemerkt.

De heer Nagel stelde nog enkele vragen naar feiten van algemene bekendheid, namelijk dat in de afgelopen zeventig jaar de meerderheid van de vicevoorzitters van de Raad van State uit zittende ministers is benoemd. Dat is gewoon een feit van algemene bekendheid. Voor het overige had hij geen specifieke vragen.

Bij mevrouw De Boer ben ik op alle vragen ingegaan, ook heb ik gezegd waarom je niet kunt zeggen dat dit wetsvoorstel diametraal tegen de redenering van de Hoge Raad ingaat. Ook vroeg zij of het gerechtvaardigd is om de lasten van de ID-kaart bij diegenen te leggen die het nodig hebben. Dat zijn overwegingen op het terrein van het inkomensbeleid. Dan moet je niet de regels voor

## Donner

de kosten in het algemeen gebruiken, omdat dit zou leiden tot eventueel specifieke ondersteuning aan zwervers of andere mensen die mevrouw De Boer noemde. Het is echter geen reden om iedereen die het wel kan betalen, niets te laten betalen omdat sommige mensen het niet kunnen betalen. Dat is een vermenging van verschillende redeneringen.

Als ik het goed zie, zijn er geen vragen overgebleven.

### De voorzitter:

Als u geen vragen meer kunt vinden, zouden wij aan de tweede termijn kunnen beginnen.

### Minister Donner:

Ik ben inderdaad driftig op zoek naar vragen die ik zou kunnen hebben overgeslagen, maar dat hoor ik dan wel in tweede termijn.

### De voorzitter:

Ik bedank de minister. Daarmee zijn wij toe aan de repliek van de zijde van de Kamer. Ik heb een overzicht gekregen van de sprekers die nog het woord willen voeren. Het zijn gelukkig niet zo veel minuten, dus we hoeven niet nog verder uit de tijd te lopen.

□

### De heer Koole (PvdA):

Voorzitter. Ik maak van de gelegenheid gebruik om mijn collega's De Boer en Lokin van harte te feliciteren met hun maidenspeech.

Ik heb een aantal opmerkingen naar aanleiding van wat de minister zojuist heeft gezegd. Deze betreffen de uitspraken van de Hoge Raad en de terugwerkende kracht. Ook heb ik nog een enkele opmerking over de gemeentelijke vrijheid. De discussie over de wijze waarop het arrest van de Hoge Raad moet worden gelezen, moeten we niet herhalen. De minister zegt wel dat ik een verkeerde visie hanteer. Ik ga nu niet zeggen dat de minister een verkeerde visie hanteert. Laten we zeggen dat we andere visies hebben op de werking en het belang van de Hoge Raad.

Wat de fractie van de Partij van de Arbeid betreft, blijven staan dat de Hoge Raad aangeeft dat het karakter van de aanvraag voor een ID-kaart gericht is op een collectief belang. Je zou dus een regeling moeten ontwerpen die daar recht aan doet. Het is teleurstellend dat dit niet gebeurt. Vanuit het perspectief van de burger is hier sprake van oude wijn in nieuwe zakken. Degene die protest heeft geuit tegen het betalen van geld voor een ID-kaart – ik zeg het in simpele bewoordingen – heeft van de Hoge Raad nu gelijk gekregen. De Hoge Raad heeft dat gedaan omdat het verplicht werd gesteld in 2004/2005, en dan kun je het niet zomaar anders gaan noemen en alsnog geld ervoor vragen. Er ontbreekt een veel principiële redenering die gebruikmaakt van de overwegingen van de Hoge Raad.

Ook zijn er opmerkingen gemaakt over de terugwerkende kracht. Om hoeveel geld gaat het? Het bedrag van 12 mln. is genoemd, maar is dat wel het bedrag? Ook merkte de minister op dat burgers een ID-kaart zouden aanvragen omdat die kaart gratis was geworden. Wij kennen de intenties van de burgers helemaal niet die op dat moment inderdaad massaler dan daarvoor ID-kaarten aanvroegen. Mensen die op het punt stonden om een ID-kaart aan te vragen, deden dat misschien wel wat sneller omdat ze wisten dat die kaart gratis was. Die aanvraag was echter nog steeds gericht op het algemeen belang omdat men in

het bezit moet zijn van een ID-kaart. Ik kan mijn interpretatie niet waarmaken, maar dat geldt ook voor de intenties die de minister aan burgers toeschrijft.

Tot slot heb ik nog een opmerking over de gemeentelijke vrijheid. De minister heeft gezegd dat er materieel inderdaad weinig overblijft van de gemeentelijke vrijheid als de prijs van de identiteitskaart zou worden verlaagd en als de kosten daarvan moeten worden opgebracht door de gemeenten zelf. Is dat geen aanslag op de gemeentelijke vrijheid? Past dat wel heel goed bij het idee van de gemeentelijke belastingen? Materieel blijft er kennelijk weinig ruimte over voor gemeenten om de prijs te vragen die de landelijke overheid tot dusver heeft gevraagd.

Ik heb dus nog wel wat dringende vragen die onze fractie in haar eindoverweging meeneemt. Ik hoor graag de antwoorden van de minister daarop.

□

### De heer Vliegenthart (SP):

Voorzitter. Ook namens mijn fractie breng ik de felicitaties over aan de collega's die zojuist hun maidenspeech hebben gehouden. Het was fijn om vandaag met elkaar in debat te gaan; dat zal de komende tijd wel vaker voorkomen en daar verheug ik me op. Ik dank de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn. Ik moet vaststellen dat de minister zich een waar gereformeerd mens heeft getoond. Het mensbeeld dat de mens tot het allerslechtste is geneigd, hebben we zien terugkomen. De mensen zijn tot zo veel slechts geneigd dat ze volgens de minister ook onnodig een ID-kaart zullen aanvragen, zolang die gratis is.

Ik prijs de inzet van de minister. Hij heeft vandaag zijn uiterste best gedaan om een meerderheid van dit huis te overtuigen. Ik begrijp dat hij dit in de Kamer heeft gedaan, maar, als je de iPad een beetje volgt, zie je dat hij het ook buiten de Kamer heeft gedaan. Inzet is echter nog geen inzicht. Mijn fractie verschilt fundamenteel van inzicht met deze minister over dit wetsvoorstel. De minister heeft geprobeerd te beargumenteren dat het rijbewijs en de ID-kaart ongeveer hetzelfde zijn. Dat argument wil er bij mijn fractie niet in. Het rijbewijs en ook de "acta vitae" zijn nodig om iets te kunnen verkrijgen, het rijden van een auto of een hypotheek. Voor de ID-kaart geldt dit niet. Ook al doe je niets, je moet deze toch hebben, anders ben je strafbaar. Dat geldt sinds de identificatieplicht. Je hebt geen keuze; het is een plicht. De burgers in Nederland moeten zich kunnen identificeren. Daarmee zijn het toch twee wezenlijk verschillende dingen.

Ik ben het met de minister eens dat de wetgever soeverein is. Wij maken hier de wetten en wij bepalen in die zin het recht. Dat vraagt echter wel om respect voor de hoogste rechtbank die wij in Nederland hebben. De Hoge Raad zegt dat het een plicht is en dat het om het algemeen belang gaat, niet om het individuele belang. De minister antwoordt met: het hof zegt dit, de rechtbank zegt dat, de advocaat-generaal zegt dit en de Hoge Raad zegt dan weer dat. Nee, de Hoge Raad, het hoogste rechtsprekende orgaan, heeft gesproken en daarmee moeten we het doen. Als de minister deze in een rijtje opnoemt met verschillende rechtsprekende instanties, getuigt dat van te weinig respect voor deze instantie. Daarmee is het wetsvoorstel te veel een reflex en getuigt het te weinig van reflectie. Er is geen overtuigend betoog geweest van deze minister. Daarom geldt voor de SP-fractie het gezegde van Donker Curtius: deze Kamer is om het kwade te voorkomen. De



## Vliegenthart

SP-fractie stemt dus helaas tegen en het is dan ook mijn verzoek het voorstel na de behandeling in stemming te brengen.

### De voorzitter:

Ik heb begrepen dat de heer Nagel geen behoefte heeft aan een tweede termijn.



Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik woon in de Donker Curtiusstraat. Hij wordt hier regelmatig aangehaald en ik hoop het zelf ook nog eens te kunnen doen. Ik dank de minister voor de uitgebreide beantwoording. Op een enkel punt was het voor mij niet altijd te volgen, maar in het algemeen was het helder wat hij bedoelde. Voor onze fractie heeft dit niet tot een ander inzicht geleid. Laat ik daarmee beginnen.

De Hoge Raad heeft inderdaad niet gezegd dat de kosten van de ID-kaart uit de algemene middelen moeten worden betaald, wel dat het om een algemeen belang gaat. Dat wil ik nog een keer herhalen. De conclusie van de minister dat het aan de wetgever is om af te wegen of het uit de algemene middelen moet komen, delen wij. Daarom hebben wij het hier ook over dit wetsvoorstel. Wij zijn namelijk medewetgever. Dat is ook precies wat wij van de minister verwachten. Wij verwachten dat hij als wetgever, naar aanleiding van een inhoudelijk oordeel van de Hoge Raad, dat echt ergens over gaat, die afweging maakt. Die hebben wij gemist. Als wetgever hebben wij het daar nu over en zullen we daarover een oordeel vellen.

Wij kunnen meenemen in onze overwegingen wat er vorige week aan de overkant is gebeurd, bijvoorbeeld welke amendementen daar wel en niet zijn aangenomen. We hoeven hen echter niet daarin te volgen. Iemand anders had het over afschaffen van deze Kamer. Dat wil ik nu niet doen, maar wij hebben onze rol daarin en moeten onze eigen afweging maken.

Het mag duidelijk zijn dat de afweging voor onze fractie blijft dat dit wetsvoorstel geen goed idee is en dat de afweging anders moet worden gemaakt. Ik had ook graag nog een nadere discussie over de vingerafdrukken willen hebben – volgens mij is er meer over te zeggen – maar dat zal ik nu niet aansnijden. We hebben namelijk nog heel veel meer te doen vanavond. Wellicht dat we er nog op terugkomen in de vorm van schriftelijke vragen.



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

Voorzitter. Ik wil op een paar dingen ingaan. Er is gesproken over de scheiding der machten. Het is aan de wetgever om te beslissen of er wel of niet een wettelijke grondslag tot het heffen van belasting wordt gegeven. De rechtspraak heeft alleen kunnen constateren – meer kan de Hoge Raad ook niet doen – dat er momenteel in de Gemeentewet geen wettelijke grondslag is. Nu wordt er dus een wetsvoorstel ingediend zodat die wettelijke grondslag er wel komt. Een andere afweging, maar dat is een ander debat dan dat wij nu voeren, is de vraag of wij vinden dat die identiteitskaart uit de algemene middelen moet worden betaald. De regering vindt van niet en we hebben nu te maken met dit wetsvoorstel.

Ik heb met enige verbazing kennisgenomen van de verwijten die worden geuit aan het adres van de minister.

Hij zou onzorgvuldig hebben gehandeld en het een en ander niet goed hebben afgewogen. Het reparatiewetje zou in strijd zijn met de uitspraak van de Hoge Raad. Daar is geen sprake van. De CDA-fractie merkt allereerst op dat het niet aangaat alleen de minister de schuld te geven, als de Hoge Raad heeft geconstateerd dat er in de Gemeentewet een wettelijke grondslag ontbreekt. Als een wet niet blijkt te deugen, is de wetgever als geheel daarvoor toch verantwoordelijk, niet alleen de minister. Ook de beide Kamers van de Staten-Generaal zouden dan hun hand in eigen boezem kunnen steken.

Onze fractie is van oordeel dat de minister wel degelijk zorgvuldig heeft gehandeld. Dat wil ik adstrueren. Allereerst heeft hij het college van B en W in de zaak voor de Hoge Raad juridische bijstand doen verstrekken, door de diensten van de landsadvocaat aan te bieden. Afgaande op de conclusie van de advocaat-generaal mocht en kon de minister ervan uitgaan dat een beroep in cassatie tegen de uitspraak van het hof van Den Bosch gegrond zou worden verklaard. Uiteraard heeft de Hoge Raad altijd het recht af te wijken van een conclusie van de advocaat-generaal, maar dit ligt in het algemeen niet in de lijn der verwachting.

Voorts heeft de minister in overeenstemming met de zorgplicht gehandeld, door juist met gezwinde spoed dit reparatiewetje in te dienen, teneinde zo snel mogelijk een wettelijke grondslag te creëren en duidelijkheid te scheppen, zodat én burgers én gemeenten weten waar ze aan toe zijn.

De heer **Vliegenthart** (SP):

De eerste termijn was voor de collega van het CDA een maidenspeech, maar in de tweede termijn mag zij toch een interruptie krijgen. Dat had ik vier jaar geleden ook en daar ben ik de heer Russell nog steeds dankbaar voor. Volgens mij heeft niemand hier gezegd dat hetgeen de minister doet, niet kan. Volgens mij – dat wil ik de CDA-fractie meegeven – ging het meer op de manier van de apostel Paulus die zei: alles is toegestaan, maar niet alles is nuttig. Daar is toch een klein, maar fijn verschil tussen. Dat is volgens mij door alle partijen die hier vandaag bezworen hebben gehad, naar voren gebracht.

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

Ik heb in ieder geval in de Tweede Kamer beluisterd dat de minister onzorgvuldig zou hebben gehandeld, ook van de partij van de heer Vliegenthart.

De heer **Vliegenthart** (SP):

U debatteert in deze Kamer, met deze vertegenwoordigers. Met hen hebt u het debat te voeren, niet met de mensen aan de overkant. Dat doen wij ook niet, dus laten we dat met elkaar ook niet doen.

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

Akkoord, dat doen we. Het reparatiewetsvoorstel komt iedereen tegemoet die bezwaar heeft aangetekend tegen de betaling van de identiteitskaart, door hun die kaart te verstrekken, zonder kosten in rekening te brengen. De redelijkheid en billijkheid brengen ook mee dat dit beroep en bezwaar wordt gehonoreerd en erkend. De gemeenten zullen allemaal door het Rijk hiervoor worden gecompenseerd. Dat heeft de minister toegezegd. Het heeft niets te maken met mondigheid of onmondigheid van burgers, maar alles met het correct afhandelen van bezwaar- en beroepsprocedures. Voor hen die de identiteitskaart niet

## Lokin-Sassen

kunnen betalen, bestaat er altijd de mogelijkheid tot kwijtschelding van de kosten. Dat was zo, dat is zo en dat zal ook zo blijven.

Tot slot wil ik nog ingaan op wat de heer De Graaf heeft gezegd over de zogenaamde combinatie van de identificatieplicht en het feit dat het geen individualiseerbaar belang is. Er is geen combinatie, maar de identificatieplicht is er juist de oorzaak van dat de Hoge Raad heeft geconcludeerd dat de identiteitskaart niet langer een in overheersende mate individualiseerbaar belang zou dienen. De CDA-fractie blijft van oordeel dat de identiteitskaart nog steeds, zij het niet in overheersende mate, een identificeerbaar belang dient, en dat het uit hoofde daarvan gerechtvaardigd is om een belasting te heffen.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Laat ik niet strijden met mevrouw Lokin over wat precies een plicht is. De minister gaf een voorbeeld van de apk waarin er geen sprake is van een plicht om op de weg te gaan rijden, maar een keuze, en dan is er ook sprake van een collectief belang. In reactie daarop heb ik gezegd dat het niet alleen een collectief belang dient, maar er ook geen keuze is. Je moet een identiteitsbewijs hebben, en dus is er sprake van zowel een overheersend collectief belang als een plicht.

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

Ik wil daar graag op reageren, want we hebben nog steeds een keuze in de identificatiemogelijkheden. Dat is precies wat de CDA-fractie steeds ook heeft beweerd. Men is niet verplicht om een identiteitskaart aan te schaffen, men kan ook een paspoort aanschaffen. Ik heb mezelf als voorbeeld gegeven: ik heb geen identiteitskaart, en ik wil hem ook niet.

Tot slot wijs ik op de memorie van toelichting bij de nieuwe Gemeentewet – die is al een beetje oud, maar goed – waaruit het woord "leges" is geschrapt, althans is ondergebracht bij de "rechten". Het is misschien interessant wat in de memorie van toelichting staat over de diensten. Daarin staat: "Wij zijn van mening dat in een moderne staatsopvatting zeer wel van dienstverlening gesproken kan worden als het gaat om een zuiver publiekrechtelijke handeling van de overheid."

Daar wil ik het bij laten. O ja, onze fractie stemt voor dit wetsvoorstel.

**De voorzitter:**

Als u dat laatste niet had gezegd, hadden wij dat toch geweten.

Mevrouw Klever is niet aanwezig, dus ik neem aan dat zij geen behoefte heeft aan een tweede termijn. Dan is het woord aan mevrouw Huijbregts.

□

**Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):**

Voorzitter. De VVD-fractie vindt het voorliggende wetsvoorstel niet in tegenspraak met het arrest van de Hoge Raad. In de uitgebreide beantwoording door de minister is voor ons nog eens bevestigd dat het hier een reparatie betreft. De fundamentele discussie over de werking van de identiteitskaart vindt plaats bij de aanpassing van de Paspoortwet. Het kan aan mij gelegen hebben, maar ik heb niet helemaal goed meegekregen hoe de planning ervoor staat en wanneer dat zal gebeuren. Wij willen na-

melijk aandringen op spoed bij de indiening van dat wetsvoorstel.

De minister heeft stilgestaan bij de terugwerkende kracht. Wij hadden gevraagd naar de proportionaliteit daarvan. Hij heeft nog een keer duidelijk gemaakt dat de drie criteria die daarvoor gelden ook in dit geval van toepassing zijn. Om de zaak te bespoedigen, zeg ik gelijk, als een soort stemverklaring, dat de VVD-fractie kan instemmen met het wetsvoorstel.

□

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Voorzitter. Ik dank de minister. Het was goed om zijn kant van het verhaal te horen. Dat zou ik willen kenmerken als het zoeken naar een nieuwe grondslag om de heffing hoe dan ook toe te passen. Ik begrijp dat de minister vooral in dat spoor denkt. We hadden echter wel een fundamenteel debat over wat de uitspraak van de Hoge Raad nu eigenlijk is en wat dat inhoudt. Er is een nieuw perspectief op de zaak geboden, ook al denkt de minister daar waarschijnlijk anders over. We hadden een debat over de substantiële overwegingen van de Hoge Raad. Dat zijn achterliggende overwegingen, zoals de heer Koole dat ook aangaf. Het gaat erom dat in deze Kamer iets is gezegd over het gebruiksdoel van de identiteitskaart. De ferme omschrijvingen van het gebruiksdoel van de identiteitskaart zorgen ervoor dat wij anders moeten aankijken tegen het hele vraagstuk van het heffen van rechten. Er is gezegd dat het gebruiksdoel louter, of in overwegende mate, ligt in het publieke verkeer. Dat is de enige reden waarom mensen deze kaart in hun bezit moeten hebben, zoals de heer Holdijk vrij overtuigend heeft laten zien.

Alle andere genoemde voorbeelden hebben mij niet overtuigd, ook het voorbeeld van de apk niet. Ik weet niet of de minister weleens een auto heeft verkocht, maar daarbij is een apk erg waardevol, want die toont aan wat de waarde van de auto is in het onderlinge handelsverkeer van burgers. Dat is wel degelijk een individualiseerbaar belang.

Wij vinden dat recht moet worden gedaan aan het nieuwe perspectief dat de Hoge Raad schetst. Wij vinden dat dit wetsvoorstel daarmee niet in overeenstemming is, en zullen dus tegenstemmen.

□

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoorden. Hij noemde een voorbeeld van wat een wetgever vermag, namelijk een badman tijdelijk vervangen door een badvrouw. Hij zei ook dat we dat tegenwoordig niet meer doen. Dat is terecht, maar ik vergelijk wat er nu gebeurt ook wel een beetje met die etikettenwisseling.

De minister maakt duidelijk dat het arrest van de Hoge Raad dit wetsvoorstel niet onmogelijk maakt. Ik moet direct erkennen dat hij daar gelijk in heeft. Er is geen sprake van een uitspraak met een zekere absolute werking van de Hoge Raad, die voorkomt dat dit wetsvoorstel zou kunnen worden ingediend en daarmee in strijd zou zijn. Inderdaad redeneert de Hoge Raad vanuit artikel 104 van de Grondwet juncto artikel 229 van de Gemeentewet. Dat wil niet zeggen dat de redenering die de Hoge Raad hanteert, de wetgever niet op de gedachte zou kunnen brengen dat er nog eens grondig moet worden gekeken wanneer je het profijtbeginsel toepast, wanneer je dat niet doet en

## Thom de Graaf

wanneer je dus de algemene middelen laat betalen voor het product. Mijn fractie meent dat uit de redenering die de Hoge Raad in zijn arrest toepast, kan worden afgeleid dat er een beginsel kan komen. De wetgever zou zich die opdracht eigen kunnen maken. Als individuele toerekening van een harde verplichting van burgers op grond van de wet waarbij grotendeels of uitsluitend sprake is van een collectief belang, niet past, dan moet het worden gefinancierd uit de algemene middelen. Het zou goed zijn als wij daar in breder verband een discussie ten principale over zouden kunnen hebben.

Zelfs als wij de minister kunnen volgen in zijn redenering over de betekenis van het arrest van de Hoge Raad, dan stuit onze bereidheid om het wetsvoorstel te steunen nog steeds op de terugwerkende kracht. Ook in de termijn van de minister is onvoldoende gemotiveerd waarom het beginsel van terughoudendheid dat door de wetgever in het algemeen wordt toegepast, zeker als er sprake is van benadeling van burgers, in dit geval moet worden opgeofferd. De specifieke belangen die de minister noemt, zijn zuiver van financiële aard en betreffen geen bedragen waar wij in de rest van de avond nog over gaan spreken. Dan gaat het over miljarden, maar bij dit onderwerp gaat het over maximaal 12 mln.

De minister heeft daarnaast gezegd dat de aanmaak van voldoende kaarten een probleem vormt. Hoezeer ik een dergelijk operationeel probleem van de rijksoverheid waardeer in de zin dat er een oplossing voor moet komen, zeg ik dat het nooit de bedoeling kan zijn om daarvoor de rechten van burgers op te offeren en terugwerkende kracht toe te staan.

Een verzwaarde motivering ontbreekt dus. Ik wil de minister de woorden van de minister-president meegeven. Enige jaren geleden zei hij dat politieke zuiverheid betekent: dualisme, ministeriële verantwoordelijkheid en geen terugwerkende kracht van wetten. Hij zei dat weliswaar in een andere hoedanigheid, namelijk als voorzitter van de JOVD in 1989, maar ik hoor graag van de minister of hij meent dat dit een jeugdzonde van de minister-president was.

□

De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. Ik dank de vertegenwoordiger van de regering hier. Ik kon met veel van zijn betoog instemmen. Een intrigerende vraag die mij en wellicht ook anderen bezighoudt – niet alleen nu, maar ook in de afgelopen dagen – is wat de Hoge Raad van dit wetsvoorstel zou vinden. Ik verwacht niet dat er een afkeurend geluid zal komen. Over de vraag of de bejegening ervan alleen maar positief zou zijn, durf ik echter geen uitspraak te doen.

Duidelijk moge zijn geworden uit mijn bijdrage in eerste termijn dat ik de voorgestelde tijdelijke oplossing voor de heffing van rechten voor de ID-kaart alleen voor mijn rekening kan nemen als er een concreet uitzicht bestaat op de beperkte duur van de thans gekozen oplossing. Ik constateer dat in het wetsvoorstel niet is voorzien in een horizonbepaling. Ieder heeft zo zijn ervaringen met tijdelijke wetten. Soms is niets langduriger dan tijdelijk. Dat is wat mijn fractie betreft in dit geval niet acceptabel.

In feite heb ik ook in eerste instantie al een soort voorbeschouwing gegeven over de vraag hoe een meer definitieve oplossing van de wetgever eruit zou kunnen zien, dus niet zou moeten zien. Het gaat concreet om de vraag wanneer wij de wijziging van de Paspoortwet zoals die

in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel, en al eerder, is aangekondigd, bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

Ik ben mij ervan bewust dat ik in dezen niets te eisen heb. Ik ben afhankelijk van de gratie – gratie is onverdiendbare genade – van de regering. De minister kan mogelijk niet persoonlijk garant staan voor een datum van indiening van een voorstel als ik zo-even bedoelde. Toch dring ik er zeer sterk op aan dat de regering zich aan een uiterste datum ergens in het eerste halfjaar van 2012 verbindt. Ik pleeg hoogstzelden concrete toezeggingen te vragen, maar in dit geval is zo'n toezegging van cruciale betekenis voor het al dan niet instemmen met het voorliggende wetsvoorstel.

**De voorzitter:**

Ik heb begrepen dat de minister enkele minuten nodig heeft om zijn beantwoording voor te bereiden.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

**Minister Donner:**

Voorzitter. De heer Koole is ingegaan op de redenering van de Hoge Raad en meent dat de regering daar in haar voorstel recht aan zou moeten doen. De regering heeft geprobeerd daar recht aan te doen, althans aan het punt dat de Hoge Raad opwerpt: de constatering dat er wat betreft de identiteitskaart een overheersend algemeen belang is.

Even ter precisering – ik heb het beeld dat daar een misverstand over bestaat – benadruk ik dat wij niet de verplichting hebben om te allen tijde een identiteitsbewijs te dragen. Als een politieagent dat bevoegdelijk vraagt – dat is de eis – moet ik mij kunnen identificeren. Dat is de reden dat ik een vergelijking heb gemaakt met het rijbewijs. Het rijbewijs is niet de voorwaarde om een auto te mogen besturen. Dat is dat ik met succes een rijexamen heb afgelegd. Ik bewijs dat vervolgens ten overstaan van de betrokken agenten door het rijbewijs te overleggen, als dat wordt gevraagd. Als ik het niet bij me heb, moet ik later op het bureau komen om het te tonen. In die zin is er sprake van een gelijkenis. Ik ga niet verder in op die gelijkenis, want dan heb ik morgen een proces waarin wordt gesteld dat artikel 2.29 ook niet van toepassing is op de rijbewijzen, hoewel ik de indruk heb dat dit uit hoofde van de wet zelf wordt gevraagd.

**De heer Vliegenthart** (SP):

Dan vraag ik de regering wat er in het arrest van de Hoge Raad staat. Daar staat onder 3.3.3: "De algemene draagplicht en toonplicht die voortvloeien uit de WUID zijn blijkens de door het hof onder 4.4 van zijn uitspraak aangehaalde memorie van toelichting ingevoerd met het oog op de rechtshandhaving en de bestrijding van criminaliteit." Er staat dus wel degelijk dat er een algemene draagplicht is, volgens de Hoge Raad.

**Minister Donner:**

Ik heb gelezen dat de Hoge Raad dit schrijft, maar dat is niet wat de wet bepaalt. Dit is heel uitdrukkelijk naar voren gekomen ten tijde van de wetsbehandeling. Ik heb die wet hier zelf verdedigd.

## Donner

De heer **Vliegenthart** (SP):

De Hoge Raad zegt wat hij zegt. Daarmee is er wel degelijk een kwalitatief verschil tussen het rijbewijs en de ID-kaart. De minister moet nu niet doen alsof dat er niet is.

Minister **Donner**:

Pardon, ik verwijs naar de wet zoals hij is. De uitspraak van de Hoge Raad op dit punt, is geen bindende uitleg van de wet omdat dit niet de rechtsvraag was die in het geding was.

De **voorzitter**:

Wij herinneren ons allemaal uw verdediging van dat wetsvoorstel in deze Kamer, minister.

Minister **Donner**:

De heer Koole vroeg waarom de regering er niet meer principieel op is ingegaan. De regering kon het arrest niet anders lezen dan de constatering dat deze basis niet deugdelijk was. De heer Koole stelt dat het algemene beginsel is dat als het algemene belang gediend wordt, het uit algemene middelen moet worden bekostigd. Dat beginsel passen wij niet hier en ook niet op andere punten toe. De belastingheffing is vooral een vraag van op welke wijze ik kan heffen en ten laste van wat ik het kan brengen. Waar is het redelijk en waar draagt het mede bij aan de beperking van de lasten?

De heer Koole verwees naar mijn mededeling omtrent de intenties. Die mededeling berustte op mededelingen die, zo heb ik vernomen, aan het loket werden gedaan. Ten slotte vroeg hij naar de gemeentelijke vrijheid. Hij zei dat er materieel weinig vrijheid overblijft als je de kosten moet dragen. Dat is precies de situatie waarin de regering zich ook bevindt, namelijk dat er weinig vrijheid is om op dit punt met een voorstel te komen en om op dit punt tot een fundamenteel andere afweging te komen vanwege het feit dat er bitter weinig vrijheid is in deze tijd. De middelen die wij op deze wijze niet krijgen, zullen wij elders moeten zoeken. Dat is een punt dat bij de begroting aan de orde moet komen. Dan kan de Kamer ook aanwijzen waar eventueel de middelen die hier niet meer voor zijn, kunnen worden gevonden.

Met de heer Vliegenthart wisselde ik net al het verschil tussen de plicht en de verschillende andere zaken, dus ik denk dat het niet meer nodig is om daarop in te gaan. Hij verwees onder andere naar Paulus. Ik wil die discussie wel met hem voeren.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Een andermaal met de minister, graag!

Eén ding stel ik dan nog wel even vast. Als de Hoge Raad stelt dat er een draagplicht is, zou het mij niet verbazen dat de minister ook met deze nieuwe grondslag bij de eerste klacht die straks voor de Hoge Raad ligt met hetzelfde argument opnieuw om een nieuwe wet zal vragen. Het kan haast niet anders dan zo gaan!

Minister **Donner**:

Maar dan zou degene die klaagt moeten aangeven met welke rechtsregel dit in strijd is. Dat is het punt. De heer De Graaf heeft erop gewezen dat de wetgever natuurlijk een afweging kan maken: moet ik het doen of niet? Mede wellicht op een idee gebracht door de Hoge Raad. Maar als de wet eenmaal is vastgesteld, is er nergens in enig internationaal verdrag of nationale wettelijke regeling een

bepaling die inhoudt dat dit niet zou kunnen. Derhalve verwacht ik niet dat dit een punt zal zijn.

Tegen mevrouw De Boer zeg ik dat het inderdaad een punt kan zijn dat de Hoge Raad het idee lanceert dat zij in tweede termijn noemde, maar dat kan niet worden gelezen in dit arrest van de Hoge Raad.

Mevrouw Lokin heeft vooral de vraag naar voren gebracht of de regering niet eerder met een voorstel had kunnen komen. Dat is ook in deze Kamer aan de orde geweest. Op dat punt was het ondenkbaar om voordat de Hoge Raad uitspraak had gedaan een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen om op dit punt te komen tot een andere regeling, omdat de regering nu juist voor de rechter verdedigde dat de bestaande basis voldoende was. Toen de Hoge Raad eenmaal uitspraak had gedaan, is de regering op de kortst mogelijke termijn in actie gekomen: op de eerstvolgende vrijdag is het wetsvoorstel in de ministerraad aanvaard, waarover op de daaropvolgende woensdag door de Raad van State advies is uitgebracht, waarna het in de daaropvolgende week is aanvaard door de Tweede Kamer. Kortere had niet gekund.

Mevrouw Huijbregts heeft in wezen ook de vraag gesteld die de heer Holdijk mij heeft gesteld. Wat de Paspoortwet betreft, was het al mijn inzet voor dit debat – waarvan het belang door dit debat alleen maar duidelijker is geworden – dat ik had gehoopt om het in ieder geval voor het eind van dit jaar in de ministerraad aan de orde te hebben. Vervolgens zal het wel afhankelijk zijn van de Raad van State, maar het betekent in alle gevallen, bij de termijnen die de Raad van State gebruikt, dat er in de eerste helft van volgend jaar bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel zal liggen om deze materie te regelen. Daarin zal ook, zeg ik in antwoord aan mevrouw De Boer, tegelijkertijd de regeling leggen met betrekking tot de vingerafdrukken op de identiteitskaart.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. Het mooie van onze iPads is dat je ook tijdens het debat nog eens iets kunt volgen van wat er buiten de Kamer gebeurt. Er stond al in het nieuws dat minister Donner geheime afspraken wilde maken over de leges en nu komt de aap uit de mouw. Zou het niet netter zijn geweest wanneer de minister nu met de Kamer had besproken dat deze afspraken zouden moeten worden gemaakt? Dit is toch wel een beetje een rare manier van opereren.

Minister **Donner**:

Voorzitter. Ik weet niet waarop de heer Vliegenthart doelt. Ik heb niet zo'n iPad.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Dan zal ik de minister helpen. "Minister Donner van Binnenlandse Zaken heeft geprobeerd achter de schermen afspraken te maken met de SGP-fractie in de Eerste Kamer, over zijn besluit om leges te heffen voor de ID-kaart." Dat zegt SGP-senator Gerrit Holdijk op BNR Nieuwsradio. In de Eerste Kamer, die vandaag over het voorstel praat, is Donner voor zijn reparatiewet afhankelijk van de SGP. Holdijk, die grote bezwaren tegen de wet heeft, zegt dat hij op het aanbod niet is ingegaan. Holdijk is al meer dan twintig jaar Eerste Kamerlid. Hij heeft dit naar eigen zeggen nog nooit meegemaakt. "Dat gebeurde vroeger niet, en dat doe ik nu ook niet", aldus de SGP-senator. Waarvan akte.

## Donner

### De voorzitter:

Ik heb u vanwege het nieuwe instrumentarium, zijnde de iPad, de gelegenheid gegeven om hieruit te citeren. Ik hoop alleen niet dat dit de praktijk van de komende weken of maanden zal worden. Die informatie deelt u met uw collega-Kamerleden. Het is ook altijd netjes om voordat u hier voor de microfoon en voor de Handelingen uit de pers dit soort dingen citeert daarover met uw collega te spreken.

### Minister Donner:

Het betreft hier een weergave die kennelijk is gedaan in een media-uiting over wat anderen zouden hebben gezegd. Mijn ervaring met berichten in het algemeen, zeker de afgelopen weken, geeft mij in om te constateren dat dit geen bewijs is van wat er werkelijk is gebeurd. Maar ik herken mij volstrekt niet in deze berichten. Ik vind in dit opzicht de iPad geen winst. Dat vond ik toch al niet!

De heer De Graaf ging in op het punt dat de Hoge Raad de wetgever op een idee kan brengen.

### De heer Thom de Graaf (D66):

Mag ik nog even terugkomen op het punt dat de minister zojuist afsloot? Nog daargelaten of het verstandig is om van iPads af te citeren, vraag ik nu rechtstreeks aan de minister – als dat mag, voorzitter – of hij inderdaad voorafgaand aan het debat contact heeft gezocht met een van onze leden om apart te spreken over wat er nodig is om steun te verwerven voor dit wetsvoorstel. In ieder geval ben ik het niet geweest tot wie de minister zich heeft gericht.

### Minister Donner:

Ik zat, zoals bekend, tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel op de Antillen. Ongeveer de hele vorige week heb ik in de Tweede Kamer gezeten. Ik heb geen contact gehad met de heer Holdijk.

### De heer Thom de Graaf (D66):

Voorzitter. Dan zou ik het ook voor de zuiverheid verstandig vinden, nu de heer Vliegthart dit punt heeft genoemd, om over uw hoofd heen aan collega Holdijk te vragen of datgene wat hem in de mond wordt gelegd op websites klopt of niet.

### De voorzitter:

Ik word hier niet vrolijk van, maar als de heer Holdijk behoefte heeft om te reageren, krijgt hij, daartoe uitgedaagd, de gelegenheid.

### De heer Holdijk (SGP):

Behoeft niet bepaald, voorzitter. Over wat nieuwsmedia melden over uitspraken, met alle nuances die daarbij passen, moet ik zeggen dat dit bericht niet weergeeft wat er in werkelijkheid is gebeurd. Ik heb daarin tot nog toe ook niets onoorbaars kunnen ontdekken en van mijn kant dus ook gezegd: wij wachten het debat af en wij gaan het debat aan. Dat vind ik de juiste weg, in het openbaar. Dat heb ik ook gedaan, dacht ik.

### De voorzitter:

Dank u wel.

### Minister Donner:

Los hiervan kan ook worden vastgesteld dat in de wetgevingsplanning de behandeling van de Paspoortwet naar

voren werd gehaald, mede met het oog op de motie die daarover in de Tweede Kamer is aangenomen met betrekking tot de termijn.

De heer De Graaf kwam terug op het punt van de terugwerkende kracht. Ik heb u gemotiveerd waarom dit zo is. De heer De Graaf geeft aan waarom hij meent dat het niet zou moeten. Nogmaals, het belangrijkste effect heeft het gehad blijkens het feit dat het aantal aanvragen is gedaald. Om even terug te komen op het debat dat wij in eerste termijn hebben gehad, de berekening van 12 mln. berust enkel en alleen op het doorgaan op hetzelfde niveau als waarop het aantal aanvragen lag. Nogmaals, mijn inschatting is dat de aankondiging dat dit aanbod nog slechts drie weken zou gelden zou hebben geleid tot een aanzienlijk grotere run op de loketten van de gemeenten. Ik weet niet of dat nu alleen maar een negatief mensbeeld is. Mag ik ter afsluiting aangeven dat ik heel wel in de Kamer de behoefte proef om de vraag ten principale te bespreken. Moet je dergelijke zaken die in het algemeen belang gedaan worden, eventueel uit de rijksmiddelen financieren? Ik ben gaarne bereid om dit punt te bespreken in het kader van de Paspoortwet. Op korte termijn gaat het er heel eenvoudig om, op een punt waar de regering geen aanleiding tot wijziging ziet, te komen tot in ieder geval een conservatoire maatregel om te voorkomen dat er niet een nog grotere noodzaak tot bezuinigingen ontstaat. Om die reden wil ik het gaarne in de welwillende overweging van eenieder aanbevelen. Ik meen dat de Kamer uit het oogpunt van belastingwetgeving niets doet waarover de Hoge Raad anders zou hebben geoordeeld.

De beraadslaging wordt gesloten.

### De voorzitter:

Ik dank de minister voor de beantwoording.

De woordvoerder van de SP heeft verzocht om stemming. Ik stel voor, nu direct over dit wetsvoorstel te stemmen, en wel bij zitten en opstaan.

Daartoe wordt besloten.

In stemming komt het wetsvoorstel tot Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart (33011).

### De voorzitter:

Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de PVV, de VVD, het CDA en de SGP voor dit voorstel hebben gestemd, en de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie, GroenLinks, de SP, de PvdD, de OSF, 50PLUS en D66 ertegen, zodat het is aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.