

Vergaderjaar 2011–2012

33 011

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om met spoed een reparatie aan te brengen in de wettelijke grondslag voor de heffing van rechten door gemeenten voor het verrichten van handelingen ten behoeve van de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart. De aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart kan worden ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de aanvrager als ingezetene is ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie personen (GBA). Daarnaast kunnen in een vijftal daartoe aangewezen gemeenten eveneens aanvragen voor een Nederlandse identiteitskaart worden ingediend door personen die in verband met hun vertrek uit Nederland niet als ingezetene in de GBA zijn ingeschreven. In beide gevallen werden voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart, evenals voor een paspoort, op basis van een gemeentelijke legesverordening van de betrokken aanvrager leges geheven. De wettelijke grondslag daarvoor werd gevonden in artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet, dat bepaalt dat rechten kunnen worden geheven ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten. Als gevolg van het arrest van de Hoge Raad van 9 september 2011 op het beroep in cassatie van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leudal tegen de uitspraak van het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch van 7 oktober 2010, nr. 09/00474, is heffing van leges voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart op basis van artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet echter niet meer toegestaan.¹

De Hoge Raad oordeelde dat de Nederlandse identiteitskaart, naast het paspoort en het rijbewijs, een van de documenten is waarmee een burger kan voldoen aan de verplichting om zich desgevraagd te identificeren als bedoeld in de Wet op de uitgebreide identificatieplicht van 24 juni 2004 (Stb. 2004, 300). In tegenstelling tot een paspoort waarmee mondiaal kan worden gereisd of een rijbewijs dat vereist is om motorrijtuig te mogen besturen, is bij een Nederlandse identiteitskaart in mindere mate een individueel belang gemoeid. Dit brengt de Hoge Raad tot het oordeel dat

¹ LJN BQ4105, Hoge Raad, 10/04967.

onder de werking van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht niet kan worden aangenomen dat de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart, zijnde het meest eenvoudig verkrijgbare en minst specifieke identificatiebewijs, naar zijn aard in overheersende mate verband houdt met een individualiseerbaar belang voor de aanvrager daarvan. Het in behandeling nemen van een zodanige aanvraag is volgens de Hoge Raad dan ook geen dienst in de zin van artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet, zodat heffing van leges uit hoofde van die bepaling niet mogelijk is. Ten aanzien van paspoorten en rijbewijzen oordeelde de Hoge Raad dat genoemd artikel wel voldoende grondslag biedt voor de heffing van rechten door gemeenten, omdat voor die documenten het individuele belang overheerst, waardoor de aanvraagbehandeling daarvan wel als dienst kan worden aangemerkt.

Het wettelijke systeem met betrekking tot de vergoeding van kosten in verband met reisdocumenten zoals dit is vastgelegd in artikel 7 van de Paspoortwet gaat er, voor zover het reisdocumenten betreft die in een gemeente worden aangevraagd, vanuit dat hiervoor op grond van artikel 229 van de Gemeentewet rechten of leges kunnen worden geheven. Die rechten of leges dienen enerzijds ter dekking van de kosten die gemeenten maken voor de handelingen die zij moeten verrichten in verband met de aanvraag, de verstrekking en de uitreiking van reisdocumenten en anderzijds ter dekking van de kosten die gemeenten aan het Rijk moeten afdragen in verband met door de leverancier (eventueel met spoed) geleverde reisdocumenten (artikel 2, eerste lid, van het Besluit paspoortgelden). Het arrest van de Hoge Raad betekent alleen dat voor de aanvraag van een identiteitskaart geen rechten meer geheven kunnen worden op grond van artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet. Het arrest doet niet af aan de noodzaak een voorziening te treffen voor de bestrijding van de genoemde kosten en staat er ook niet aan in de weg om deze kosten door middel van heffing van rechten of leges te verhalen op de burger die een aanvraag doet voor een reisdocument. Voor zover de aanvraag evenwel betrekking heeft op een Nederlandse identiteitskaart kan artikel 229 van de Gemeentewet daarvoor niet meer als wettelijke grondslag dienen. Dit wetsvoorstel beoogt deze omissie te herstellen door een zelfstandige grondslag te bieden voor de heffing van rechten voor het verrichten van handelingen ten behoeve van de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart.

Voor de BES-eilanden, waarvoor een overeenkomstige bepaling geldt als artikel 229 van de Gemeentewet in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is een overeenkomstige aanpassing niet nodig. Op de BES-eilanden heeft men geen Nederlandse identiteitskaart, maar een *sédula*. Het bezit van een *sédula* is verplicht voor alle inwoners van 12 jaar of ouder op grond van de Wet identiteitskaarten BES. In die wet wordt in artikel 7 ook voorzien in een grondslag voor het heffen van rechten voor de afgifte van een *sédula*. Omdat dit een specifieke grondslag is die niet gekoppeld is aan het begrip «genot van een dienst», zoals in de Gemeentewet, doet het probleem van het niet aanwezig zijn van een goede grondslag voor de heffing van rechten voor de *sédula* zich niet voor. Het arrest van de Hoge Raad heeft ook geen gevolgen voor de niet-Europese landen binnen het koninkrijk.

Het arrest van de Hoge Raad is betekenisvol voor de inkomsten van de gemeenten. Uitgaande van het maximumtarief van 2011 ten bedrage van € 43,89 en bij een uitgifte van de huidige 1,8 mln kaarten per jaar, dreigt een inkomstenderving voor de gemeenten van € 79 mln op jaarbasis. Dat bedrag loopt nog op door de inmiddels gebleken toename van de vraag naar de Nederlandse identiteitskaart als gevolg van het arrest van de Hoge Raad. Dit wetsvoorstel beperkt de negatieve financiële gevolgen. De

gemeenten zullen worden gecompenseerd voor wegvallende inkomsten ten gevolge van het arrest. Over de omvang van deze compensatie zal met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten worden overlegd.

Al eerder is aangekondigd dat de regering de status van de Nederlandse identiteitskaart als een in de Paspoortwet geregeld reisdocument wil veranderen. Het is de bedoeling om de wettelijke status van de Nederlandse identiteitskaart te beperken tot een identiteitskaart. Bij de wetswijziging die hier zorg voor draagt, zal ook voorzien worden in een meer definitieve regeling van het heffen van rechten voor de identiteitskaart. De onderhavige wet kan dan weer vervallen.

2. Artikelsgewijs

Artikel 1

Dit artikel bepaalt dat voor het verrichten van handelingen ten behoeve van de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet door de burgemeester van een gemeente, rechten kunnen worden geheven. Deze mogelijkheid geldt zowel voor aanvragers die als ingezetene in de GBA van de desbetreffende gemeente zijn ingeschreven als voor personen die niet als ingezetene in de GBA zijn ingeschreven en een aanvraag doen voor een Nederlandse identiteitskaart bij de burgemeester van een daartoe in artikel 7 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 aangewezen gemeente.

Teneinde zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande procedures schrijft het artikel voor dat de rechten worden aangemerkt als gemeentelijke belastingen, waarop de bepalingen in Hoofdstuk XV, paragrafen 1 en 4, van de Gemeentewet van toepassing zijn. Dit betekent onder meer dat de tarieven van de te heffen rechten, evenals thans, bij gemeentelijke verordening worden vastgesteld.

De artikelen 229b en 229c van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing. Het eerstgenoemde artikel houdt kort gezegd in dat de baten van de rechten niet hoger mogen zijn dan de lasten ter zake. Deze bepaling staat naast de maximering van de rechten zoals die wordt geregeld in artikel 6, tweede lid, van het Besluit paspoortgelden. Die bepaling is gebaseerd op artikel 7, derde lid, van de Paspoortwet. Zie in dat verband ook de toelichting bij artikel 2, tweede lid.

Artikel 229c van de Gemeentewet geeft een delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels omtrent de rechten, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

De in het wetsvoorstel opgenomen regeling leidt niet tot wijziging van de Paspoortwet. De bepalingen met betrekking tot de verplichte afdracht van kosten aan het Rijk door de gemeenten in verband met geleverde Nederlandse identiteitskaarten, blijven dus gehandhaafd.

Artikel 2

Op dit moment hebben de gemeenten verordeningen vastgesteld, gericht op het heffen van leges voor (onder meer) het aanvragen van een identiteitskaart. Dat zijn verordeningen ter zake van het heffen van rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet. Het eerste lid voorziet er in dat die verordeningen (althans voor zover ze betrekking hebben op het verrichten van handelingen ten behoeve van de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart) vanaf de dag tot welke de wet terugwerkt, berusten op artikel 1. Dat betekent dat de desbetreffende bepalingen van de bestaande gemeentelijke verordening zonder

aanpassing een grondslag bieden voor het heffen van de in die verordening gespecificeerde bedragen in verband met het aanvragen van een identiteitskaart, vanaf de dag tot welke de wet terugwerkt.

Dat neemt niet weg dat de gemeenten de bevoegdheid houden om de verordening te wijzigen. Het is ook wenselijk om – op enig moment – de verordening te wijzigen, om verwarring inzake de grondslag van heffing te vermijden.

Artikel 7, tweede lid, van de Paspoortwet en een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van het derde lid van dat artikel bevatten grenzen die de gemeente in acht moet nemen bij het heffen van rechten inzake reisdocumenten. Het betreft een beperking van de differentiatie die in de tarieven kan worden aangebracht en een maximering van die tarieven. Het tweede lid stelt zeker dat deze beperkingen ook gelden voor de rechten op grond van deze wet.

Het derde lid biedt duidelijkheid inzake de aanvragen voor een identiteitskaart die zijn ingediend na het arrest van de Hoge Raad. Aanvragen ingediend vanaf de datum van het arrest en tot de dag dat deze wet terugwerkt, worden afgewikkeld zonder dat daar rechten voor worden geheven.

Voor burgers die een aanvraag voor een identiteitskaart hebben ingediend betekent dit het volgende.

Aanvragers, die hun aanvraag hebben ingediend in de periode van 9 september jl. tot en met de datum van indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, hoeven niet te betalen voor hun identiteitskaart. Hetzelfde geldt voor alle aanvragers die vóór 9 september tijdig een bezwaarschrift hebben ingediend, waarvan de behandeling is aangehouden tot na die datum. Aanvragers die voor 9 september de gemeentelijke rechten in verband met de aanvraag van een NIK hebben voldaan, geen bezwaarschrift hebben ingediend en voor wie ook de mogelijkheid tot het maken van bezwaar meer open staat, hebben geen recht op restitutie van reeds betaalde rechten.

Artikel 3

Dit artikel bepaalt dat deze wet in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en terugwerkt tot en met de dag na de indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

Het toekennen van terugwerkende kracht aan een belastende regeling is in het algemeen bezwaarlijk. In dit uitzonderlijke geval wordt toch terugwerkende kracht verleend. Overeenkomstig de beleidslijn bij het toekennen van terugwerkende kracht aan belastende fiscale maatregelen¹ zijn twee aspecten van belang: de rechtvaardiging van de terugwerkende kracht enerzijds en de periode van terugwerkende kracht anderzijds.

De rechtvaardiging van de terugwerkende kracht is gebaseerd op een samenstel van factoren.

Het wetsvoorstel is een reparatie van een onbedoeld gevolg van de belastingbepalingen in de Gemeentewet. Door het arrest van de Hoge Raad is legesheffing voor een identiteitskaart niet meer mogelijk. Dit terwijl het de duidelijke bedoeling van de Paspoortwetgever is geweest om wél leges te kunnen heffen. Juist daarom wordt op grond van artikel 7, derde lid, van de Paspoortwet, een maximum gesteld aan de (gemeentelijke) leges.

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nrs. 1–3. Zie ook aanwijzing 167 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De terugwerkende kracht draagt ook bij aan een rechtvaardiger verdeling van de kosten van de identiteitskaart over de betrokken burgers. De handelingen in verband met de uitgifte van een identiteitskaart blijven kosten met zich brengen. Alle kosten die niet op een aanvragende burger kunnen worden verhaald, komen ten laste van andere burgers. Daarmee wordt de beoogde rechtvaardige verdeling van de kosten – de aanvrager betaalt – aangetast.

Terugwerkende kracht beperkt ook oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid om een identiteitskaart aan te vragen. Als de identiteitskaart «gratis» is, vindt onvoldoende een afweging plaats of men de kaart werkelijk nodig heeft of dat men gebruik maakt van paspoort of rijbewijs om zich te kunnen identificeren. Men kiest dan te gemakkelijk voor een identiteitskaart er bij, want dat kost toch niets.

Tot slot is er een budgettaire noodzaak. Door het arrest van de Hoge Raad derven de gemeenten op de huidige voet rond 1,5 miljoen euro aan legesinkomsten per week. Dat bedrag is opgelopen doordat de vraag naar de identiteitskaart daarna is toegenomen als gevolg van het feit dat deze «gratis» is. Het is wenselijk om aan die situatie zo snel mogelijk een eind te maken.

Het tweede aspect is de periode van terugwerkende kracht. Overeenkomstig de eerder genoemde beleidslijn is de terugwerkende kracht beperkt tot het moment waarop van de betrokkenen redelijkerwijs kan worden gevergd dat zij met de verandering in de regelgeving rekening konden houden. Daarbij is het uitgangspunt gehanteerd dat de regeling niet verder terugwerkt dan tot het moment waarop het publiek van regeringswege in kennis is gesteld van het voornemen tot het vaststellen van een regeling, in dit geval door indiening van het wetsvoorstel bij de Staten-Generaal.

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