

4

Heffing rechten Nederlandse identiteitskaart

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart (33011).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties welkom.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Koole** (PvdA):

Voorzitter. De leden van de PvdA-fractie danken de minister voor de snelle beantwoording van de vragen over de heffing van rechten voor de identiteitskaart in de nota naar aanleiding van het verslag. Die beantwoording heeft een aantal zaken opgehelderd, maar nog steeds blijft voor de leden van de PvdA-fractie een aantal wezenlijke vragen onbeantwoord. Die gaan vooral over de principiële argumentatie van de Hoge Raad, maar ook over mogelijkheden om de kosten te reduceren, de positie van de gemeenten en de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie zijn teleurgesteld over het nog steeds ontbreken van een serieuze reflectie van de kant van de regering op de inhoudelijke motivering van de Hoge Raad in het arrest van 9 september jongstleden. Zij vragen de minister die inhoudelijke motivering vandaag alsnog te geven. Dat zou de minister sieren, de Hoge Raad recht doen en deze Kamer in staat stellen die reflectie mee te wegen in de eindbeoordeling van het wetsvoorstel.

De Hoge Raad zegt dat er geen leges mogen worden geheven voor de identiteitskaart op grond van artikel 229 van de Gemeentewet, maar doet dit na een principiële betoog. De Hoge Raad stelt dat werkzaamheden vanwege het gemeentebestuur alleen als een "dienst" in de zin van artikel 229 van de Gemeentewet kunnen worden aangemerkt, indien die werkzaamheden rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Bij een rijbewijs of een paspoort is dat het geval, bij een identiteitskaart niet. Ook al kan men de identiteitskaart gebruiken als reisdocument, het aanvragen ervan moet toch worden beschouwd als een handeling gericht op het algemeen belang. Sinds 2005 bestaat namelijk de plicht tot het dragen en tonen van een identiteitsbewijs, op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht. De identiteitskaart is het meest eenvoudig verkrijgbare en minst specifieke identificatiebewijs. In het arrest van de Hoge Raad wordt gezegd dat de aanvraag van die kaart kan worden aangemerkt als een aanvraag die mede is gedaan met het oog op die draag- en toonplicht, dus met het oog op het algemeen belang. Heffing van leges onder de werking van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is niet mogelijk en dat geldt daarom ook voor de aanvraag van de identiteitskaart. De geheven leges voor de aanvraag

van de identiteitskaart werden door de Hoge Raad in het arrest van 9 september jongstleden dan ook vernietigd. Sindsdien ontbreekt een grondslag voor een heffing van rechten voor de identiteitskaart.

De Hoge Raad toetst hier geen wetten in algemene zin, maar doet een uitspraak in een concreet geval. In dit concrete geval was de heffing terug te voeren op de Gemeentewet en derhalve stelt de Hoge Raad in deze uitspraak dat het in behandeling nemen van de aanvraag geen dienst was in de zin van artikel 229 van de Gemeentewet, waarover leges mogen worden geheven. Een verandering van de grondslag voor een heffing van rechten doet volgens de leden van de PvdA-fractie echter niets af aan de principiële redenering van de Hoge Raad. Het gaat immers eerst en vooral om het karakter van de aanvraag en dat verandert niet wanneer de grondslag wordt gewijzigd. Daarom is zeker niet uitgesloten dat ook in de toekomst een aanvraag van een identiteitskaart door de rechter zal worden beschouwd als een aanvraag die mede is gedaan met het oog op de draag- en toonplicht en daarmee op het algemeen belang, waarvoor vanwege de aard van de aanvraag geen kosten op de aanvrager mogen worden verhaald. De juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel is daarmee twijfelachtig.

De regering voert aan dat de Hoge Raad in het arrest niet zegt dat voor de identiteitskaart geen geld van burgers mag worden gevraagd. De Hoge Raad roept echter wel de principiële vraag op wat de rechtvaardiging is voor het heffen van rechten voor de aanvraag van een identiteitskaart die gericht is op het algemeen belang.

Als de minister stelt dat een andere grondslag dan de Gemeentewet mogelijk is, dan moet hij ook overtuigend motiveren waarom volgens de regering een heffing voor de identiteitskaart, gericht op het algemeen belang, wel te rechtvaardigen zou zijn. Ik verzoek de minister die motivering vandaag alsnog te geven. Die motivering ontbreekt namelijk bij het wetsvoorstel. Nu verandert eigenlijk alleen de benaming van de heffing.

De minister is in dit dossier trouwens erg op dreef met het verwisselen van etiketten. Zo is het wetsvoorstel volgens hem geen "wetstechnische reparatiewet", maar wel een "juridisch noodzakelijke reparatie". Dat doet menig wenkbrauw fronsen! En de "leges voor het verrichten van een dienst" moeten we nu "gemeentelijke belastingen ten behoeve van een product" noemen. In feite is het oude wijn in nieuwe zakken en dat doet geen recht aan de fundamentele benadering door de Hoge Raad. Door het ontbreken van genoemde principiële redenering door de regering is het ondoenlijk de rechtvaardiging van deze lokale belasting vast te stellen. Ik vraag de minister daarom nogmaals met klem een inhoudelijke motivering te geven voor de heffing voor een identiteitskaart waarvan het aanvragen gericht is op het algemeen belang.

Zoals gezegd, spreekt de minister in de nota naar aanleiding van het verslag van de kosten van "producten" in plaats van "diensten". Hij stelt dat die kosten worden verhaald op "degenen ten behoeve van wie deze kosten gemaakt worden". Is de minister het met de leden van de PvdA-fractie eens dat het arrest van de Hoge Raad nu juist stelt dat de aanvraag van een identiteitskaart gericht is op het algemeen belang en dat de kosten ervan dus niet worden gemaakt ten behoeve van een individu, maar ten behoeve van het algemeen belang? Het gaat dan ook niet aan om te stellen dat de regering "geen andere keuze" heeft dan de invoering van een gemeentelijke belasting

Koole

die wordt opgelegd aan de aanvragers van een identiteitskaart.

Betaling van de kosten uit de rijksmiddelen is ook mogelijk, zoals de ministers elders in de nota naar aanleiding van het verslag stelt, in antwoord op de vraag wat er gebeurt indien het wetsvoorstel niet zou worden aangenomen. Natuurlijk kost dat geld – in die zin bestaan "gratis" identiteitskaarten niet – maar ik vraag de minister of het bekostigen uit rijksmiddelen niet beter past bij de principiële redenering van de Hoge Raad. Zo nee, waarom niet?

De regering legt in haar motivering van het wetsvoorstel veel nadruk op de kosten. Had het dan niet voor de hand gelegen om met voorstellen te komen om die kosten te reduceren? Of het wetsvoorstel nu wordt aangenomen of niet, het reduceren van kosten is in beide gevallen de moeite waard. Kan de minister aangeven of hij overwogen heeft, of voornemens is, om op korte termijn met voorstellen te komen om de kosten van het verstrekken van de identiteitskaart terug te brengen? Daarbij valt te denken aan eerder geopperde voorstellen als het verlengen van de duur van de identiteitskaart tot tien jaar, het verstrekken van de identiteitskaart voor onbepaalde duur aan mensen ouder dan 75 jaar, of het gratis beschikbaar stellen van de identiteitskaart aan slechts de groep burgers zonder rijbewijs of paspoort. Het laatste is vooral voor jongeren van belang.

Wat betreft de positie van de gemeenten wordt door de minister gesteld dat gemeenten, binnen kaders, vrij zijn de hoogte van de te heffen rechten te bepalen. Wat is er echter materieel nog aan beleidsruimte voor gemeenten over, wanneer gesteld wordt dat gemeenten weliswaar mogen afzien van de in het wetsvoorstel opgenomen belasting op de identiteitskaart, maar dat zij dan wel op eigen rekening een andere dekking voor de kosten moeten vinden? Ofwel deze kosten zijn gering en dan bestaat er inderdaad reële beleidsruimte. In dat geval echter is de hele redenering over de budgettaire noodzaak voor het heffen van deze rechten obsoleet. Ofwel deze kosten zijn hoog, maar hoe vrij zijn de gemeenten dan materieel nog om de hoogte van de heffing te bepalen? Is het bovendien wenselijk dat jongeren in gemeente A de kaart gratis mogen ophalen – zij hebben die kaart ook nodig om zich in gemeente B te kunnen identificeren – terwijl gemeente B daarvoor € 50 vraagt?

Tot slot merk ik het volgende op. Aan de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel wordt in de nota naar aanleiding van het verslag uitvoerige aandacht besteed. Toch blijven ook op dit punt voor de leden van de PvdA-fractie enkele essentiële vragen bestaan.

Een eerste vraag is of de kosten door de genoemde "run op de gemeenteloketten" werkelijk zo groot zijn dat de normale terughoudendheid bij het instellen van maatregelen met terugwerkende kracht wordt losgelaten. Is de aangegeven 12 mln. aan extra financieel nadeel zonder terugwerkende kracht daarvoor voldoende? Is deze "budgettaire noodzaak" werkelijk een significant publiek belang, dat het beginsel van rechtszekerheid terzijde kan schuiven?

Een tweede vraag is of wel zo gemakkelijk kan worden gesteld dat iedere aanvrager kan weten dat voor het aanvragen van een identiteitskaart altijd al een bedrag was verschuldigd, zoals in de nota naar aanleiding van het verslag staat. Is die wetenschap niet juist onderuit gehaald door het arrest van de Hoge Raad? Is de indiening van een wetsvoorstel, waarvan niet zeker is dat het wordt aangenomen, juist omdat er een uitspraak van de

Hoge Raad ligt, niet een veel te dunne basis om de nieuwe maatregel nog voor publicatie in het Staatsblad bij het grote publiek bekend te veronderstellen?

Wij wachten antwoord van de minister met grote belangstelling af.



De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. Ik ben blij dat ik vandaag ook namens de Partij voor de Dieren het woord mag voeren. Tien jaar geleden behandelden we hier de Paspoortwet als hamerstuk. Toen hadden de meeste partijen geen bezwaar tegen het feit dat er ook voor de ID-kaart geld gevraagd zou worden. De minister schrijft dat ook terecht in de memorie van antwoord. Op 9 september jongstleden oordeelde de Hoge Raad echter dat de grondslag die de wetgever toen voor het heffen meegaf, niet deugt. Dat was in 2001 overigens niet het geval. De grondslag toentertijd was volgens mij wel degelijk in orde. Het was pas in 2004 of 2005 dat de grondslag voor het heffen van leges ontviel. De Hoge Raad oordeelde immers, verwijzend naar de Wet op de uitgebreide identificatieplicht uit 2004, dat als de Staat van de burgers verlangt dat zij zich moeten kunnen identificeren, hij hier geen rechten voor mag heffen. Toen veranderde er iets wezenlijks. Op één of andere manier hebben de burgers dat ook begrepen. Er zijn geen gevallen bekend van burgers die vóór de ID-plicht verzochten niet te hoeven betalen voor een de ID-kaart. Daarmee is aannemelijk dat er gaandeweg iets wezenlijks veranderd is, iets wat de regering niet doorzien en voorzien heeft en waar de Hoge Raad zich nu over uitsprekt. Deelt de minister deze inschatting?

De vraag die wij vandaag moeten beantwoorden, is hoe wij met de uitspraak van de Hoge Raad omgaan. Hoe wegen we dit oordeel en hoe gaan we ermee om? Dat zijn belangrijke vragen. Zij raken aan de kern van de manier waarop wij omgaan met één van onze belangrijkste rechtsprekende organen, de Hoge Raad. Voor de goede orde: de uitkomsten van een dergelijke afweging kunnen per partij heel goed verschillen. Een uitspraak van de Hoge Raad betekent niet dat de discussie gesloten is. Mijn partij legt het primaat bij de politiek. Wij moeten bepalen hoe wij met deze rechterlijke uitspraak omgaan en wij dienen daarover verantwoording af te leggen. In zoverre heeft mijn fractie geen principiële problemen met het feit dat de minister naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad met wetgeving komt. Dat staat hem vrij en dat is goed zo.

Waar wij wél grote moeite mee hebben, is het feit dat dit wetsvoorstel, als het aan de regering en aan deze minister gelegen had, met stoom en kokend water was behandeld. De uitspraak van de Hoge Raad hoeft niet het einde van de discussie te zijn, maar zij vraagt wel om reflectie en niet om een reflex van de wetgever. Dat geeft geen pas in een land waarin de scheiding van de machten een groot goed wordt gevonden en waarin iedere macht een eigen positie heeft. Mijn fractie is dan ook blij dat wij in dit huis wel deden waarvoor men zich aan de overkant geen tijd gunde, namelijk het stellen van schriftelijke vragen. De antwoorden daarop kunnen wij vandaag in onze overwegingen meenemen.

Het moet echter gezegd: de beantwoording van de minister laat bij mijn fractie nog veel vragen open. Wel duidelijk is dat de regering zich laat leiden door de kwantitatieve gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad en dat

Vliegenthart

van een kwalitatieve weging van de uitspraak nauwelijks sprake is. Collega Koole wees daar ook al op. In hooguit één alinea gaat de regering daarop in, door te stellen dat de ID-kaart ook gebruikt kan worden om te reizen, een bankrekening te openen of een auto te huren. Daarom, zo lijkt de minister te stellen, kan er wel degelijk een individualiseerbaar belang zijn.

Dat klinkt mooi, maar is bij nadere bestudering toch echt een schijnargument. Waartoe bestaat de ID-kaart immers? Allereerst om burgers zich tegenover de overheid te laten identificeren. Daar verwijst de Hoge Raad onder 3.3.3 van zijn arrest ook expliciet naar. Zonder identificatieplicht was het arrest heel anders uitgevallen. Daarnaast kunnen burgers met de ID-kaart ook heel andere dingen doen, maar dat is van ondergeschikt belang. Bij mij in de buurt is een restaurant dat aan studenten met een collegekaart korting geeft. Dat is voor die studenten heel mooi, maar daarmee blijft de studentenkaart toch allereerst een document waarmee je kunt aantonen dat je student bent en recht hebt op het volgen van colleges en het doen van tentamens. De studentenkaart is niet primair een kortingsinstrument bij restaurants. Er is waarschijnlijk niemand die hier anders zal beweren. Maar ik hoor het graag van de minister als hij daar anders tegen aankijkt.

Daarom ook is mijn fractie niet overtuigd van het feit dat de ID-kaart past in het rijtje van een uittreksel uit de burgerlijke stand en een attest de vita. Zou de rol van de ID-kaart niet eerder te vergelijken zijn met bijvoorbeeld de plicht om je kinderen bij geboorte in te schrijven of je in een gemeente in te schrijven als je daar komt wonen? Ook daar zijn kosten aan verbonden, maar die worden niet per individu geheven. Sommige mensen hebben er ook meer "profijt" van dan anderen, omdat ze meer kinderen hebben of vaker verhuizen. Dat doet in deze gevallen echter niet ter zake. Er worden geen kosten doorberekend per individu, juist omdat het een verplichting is die de overheid aan de burger oplegt, of het nu ouders of verhuizers zijn. Is dat niet een betere vergelijking dan de vergelijking die de regering in de memorie van antwoord maakt? Graag een reactie van de minister of dit klopt.

Dat brengt me bij het punt van de terugwerkende kracht. Daar is veel over te doen geweest. Hoe het vandaag ook afloopt, wetgeving met terugwerkende kracht verdient nooit de schoonheidsprijs. In de memorie van antwoord is de regering uitgebreid ingegaan op de redenen waarom zij vindt dat bij dit wetsvoorstel terugwerkende kracht is toegestaan. De minister beroept zich op belastingwetgeving, waarbij dit – zij het bij uitzondering – is toegestaan. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel stelt de minister dat als de wet niet met terugwerkende kracht zal worden ingevoerd, burgers oneigenlijk gebruik zullen maken van de ID-kaart door deze aan te vragen omdat er niets voor betaald hoeft te worden. De vraag is of dat klopt. De regering stipuleert bij herhaling dat de toename van het aantal aanvragen na 9 september duidt op dit oneigenlijke gebruik. Maar over de redenen voor het aanvragen van de ID-kaarten door burgers weet de regering inhoudelijk niets te melden. Of vergis ik me, zo vraag ik de minister. Zo niet, dan zijn deze stelling en de daaruit voortvloeiende bedragen die dominant zijn in de redenering van de regering, hooguit een ononderbouwde gok.

Daarnaast stelt de regering dat de burger had kunnen vermoeden dat hij of zij in de toekomst weer geld zou moeten betalen voor de ID-kaart. Ook daar is het nodige op af te dingen. Het veronderstelt dat burgers hadden

kunnen inschatten dat de regering zou reageren op de uitspraak van de Hoge Raad, door de grondslag te veranderen. Waarom dat zo is, is voor mijn fractie niet evident. Sterker nog, toen ik op 16 september voor mijn dochter een ID-kaart aanvraag – zij wil graag lid worden van de bibliotheek en omdat ze jonger dan 14 jaar is moet ze daar nog steeds voor betalen – meldde de medewerker van het stadsdeelkantoor aan mij en een dame die naast mij stond en die ook voor een ID-kaart kwam, dat als we zo'n kaart niet nodig hadden, we beter een andere keer konden terugkomen vanwege de lange wachttijden aan het loket. Hij meldde daarbij niet dat je er dan wellicht wel weer voor zou moeten betalen. Ik weet niet meer wat de vrouw naast me deed. Gesteld echter dat ze naar huis is gegaan met het idee "ik doe het volgende week wel", is zij dan niet verkeerd ingelicht door de overheid? Als de minister van een burger verwacht dat iets kenbaar is, geldt dat dan niet ook voor de overheid? En had de ambtenaar in het concrete geval de burger daar niet op moeten attenderen? Graag een antwoord van de minister.

Ik rond af. Mijn fractie beseft heel goed dat gratis niet bestaat. Maar waarom deze weg is bewandeld, is voor mijn fractie onvoldoende gemotiveerd. Alternatieven zijn er immers ook: het afschaffen van de identificatieplicht of het uit de algemene middelen betalen van de ID-kaart. Dit voorstel getuigt te veel van een reflex en te weinig van reflectie, om mijn fractie te kunnen overtuigen. In dit huis zou dat voor iedere fractie een doodzonde moeten zijn. De regering zal dus aan de bak moeten. Het is daarom ook dat wij met bijzondere belangstelling de antwoorden van de minister afwachten.

□

De heer **Nagel** (50PLUS):

Voorzitter. De voorliggende regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart is – niemand kan het ontkennen – in brede kring omstreden. Het gaat met name om de terugwerkende kracht waarmee die ingevoerd moet worden.

50PLUS deelt de in de Volkskrant gepubliceerde mening van hoogleraar staats- en bestuursrecht Jos Schilder, die het onomwonden onbehoorlijk noemt dat iedereen vanaf 22 september al leges moet betalen op grond van een wetsvoorstel dat nog geen enkele juridische status heeft. "Wetgeving via een persbericht", noemt de hoogleraar dit.

Ook de Nationale ombudsman wijst de minister van Binnenlandse Zaken op het feit dat de betrouwbaarheid van de overheid ter discussie staat. Het is toch een rare zaak dat de burgers met het arrest van de Hoge Raad in de ene hand, met de andere hand toch moeten betalen bij de gemeenteloketten. Juristen wijzen ook op artikel 104 van de Grondwet. Verdere procedures zijn waarschijnlijk en kunnen de reputatie van de wetgever en het gezag verder aantasten. Daarbij komt dat er gemeenten zijn die verschillend hebben gereageerd, waardoor er ook nog rechtsongelijkheid is ontstaan. Kennelijk geldt voor de minister, in de meest letterlijke zin, dat de financiële middelen het nagestreefde doel rechtvaardigen.

Niet het vertrouwen van de burger in een correct handelende overheid staat hierbij centraal, maar de financiële gevolgen staan centraal. Die gevolgen worden bij dit voorstel op de burger afgewenteld en, indien dat niet aanvaard wordt, op de gemeentekas. De uitspraak van de Hoge Raad is echter het gevolg van slechte wetgeving door

Nagel

de wetgever. In zo'n geval dient naar ons oordeel de wetgever de gevolgen van zijn slechte wetgeving zelf te dragen, en niet de burger of de gemeente.

In dit verband hebben wij nog een actuele vraag, die bij ons opkwam toen wij over deze zaak aan het nadenken waren, wetende dat de minister altijd bereid is om klare wijn te schenken. Afgelopen zondag heeft PvdA-leider Job Cohen in het programma Buitenhof gezegd dat het onjuist zou zijn als een zittend lid van dit kabinet voorgedragen zou worden voor de functie van vicevoorzitter van de Raad van State, omdat het onjuist zou zijn om iemand die zelf verantwoordelijk is voor wetsvoorstellen van het huidige kabinet te laten oordelen in een onafhankelijk adviescollege. Hij kreeg daarvoor gisteren steun uit onverdachte bron, via een hoofdartikel in De Telegraaf.

De nu in het geding zijnde wet is daarbij een mooi praktisch voorbeeld. Deze is breed omstreden en afgevoerd door de Hoge Raad; dat is niet niets. Dat bracht ons bij de volgende vraag: zonder op mogelijke namen te doelen, kan de minister als ervaren en vakkundig jurist het algemene principe onderschrijven dat het ongewenst is dat een zittend lid van dit kabinet toetreedt tot het hoogste adviescollege?

Meneer de voorzitter, het zal u duidelijk zijn dat 50PLUS bij dit onderwerp tegen zal stemmen.

De voorzitter:

Uw laatste vraag valt naar mijn mening wel buiten de orde van dit onderwerp. Ik laat het graag aan de minister over of hij wel of niet wil ingaan op die laatste vraag.

Het woord is aan mevrouw De Boer, die haar maiden-speech zal houden.

□

Mevrouw De Boer (GroenLinks):

Voorzitter. "Ik ben niet arrogant, ik ben pedant. Een betweter". Zo omschreef de bekende culinair journalist Johannes van Dam zichzelf in een interview in Het Parool van afgelopen weekend. Het onderscheid zat hem er wat hem betreft in dat je arrogant bent wanneer je je beter voelt dan een ander, terwijl je, wanneer je het echt beter weet en dat wilt laten zien, slechts pedant bent.

Zonder uitgebreid te willen ingaan op het verschil tussen betweterigheid en arrogantie, durf ik wel te stellen dat het kabinet zich met dit wetsvoorstel zowel betweterig als arrogant toont: het kabinet denkt het beter te weten én lijkt zich daarbij verheven te voelen boven zorgvuldigheidsnormen en gezaghebbende oordelen. Deze arrogantie betreft zowel de procedure als de inhoud van het wetsvoorstel.

Ten aanzien van de procedure wil ik twee punten noemen: de snelheid van de wetgeving en de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is in een periode van ongeveer drie weken langs de Raad van State en de beide Kamers van de Staten-Generaal gejaagd, met stoom en kokend water. Mijn collega Vliegthart zei het ook al. Waarom? Omdat de minister blijkbaar niet voorbereid was op de uitspraak van de Hoge Raad, terwijl deze toch gelijkluidend was aan de uitspraak van het gerechtshof Den Bosch, nu een jaar geleden, en omdat de minister blijkbaar koste wat het kost de gevolgen van de uitspraak teniet wil doen, zo nodig zonder inhoudelijke discussie. Het gevolg is dat het debat vooral gaat over de formele juridische vraag of het wetsvoorstel juridisch in orde is, of er op basis van een andere heffingsgrondslag wel leges

kunnen worden geheven. Dat is een vrij arrogante opstelling, niet alleen ten opzichte van het inhoudelijke oordeel van de Hoge Raad – waarover ik straks meer zal zeggen – maar ook ten opzichte van het parlement, dat blijkbaar wordt geacht op te treden als een soort afstempelmachine. Ik ben blij dat de Eerste Kamer heeft gestaan op een voorbereidende behandeling, want ook al vond deze onder grote tijdsdruk plaats, de antwoorden van de minister op de vragen van deze Kamer leverden op enkele punten verhelderende informatie op. Ook daarop kom ik straks terug bij de inhoud.

Wat hierbij overigens opvalt, is dat de gierende spoed die de regering aan de dag legt naar aanleiding van de uitspraak, alleen de financiële gevolgen van de uitspraak betreft. Waarom gaat de minister niet met dezelfde spoed te werk om een eind te maken aan de verplichte afname van vingerafdrucken ten behoeve van de identiteitskaart, nu ook de Hoge Raad heeft gezegd dat deze kaart niet in de eerste plaats gezien mag worden als reisdocument? Is het niet zo dat daarmee de grondslag van het verplicht afnemen van vingerafdrucken is weggevallen? In april heeft de minister al aangegeven dat een goede registratie en opslag van vingerafdrucken niet mogelijk is en dat vingerafdrucken geen waarde hebben in het kader van de bestrijding van de identiteitsfraude. Toen is reeds aan de orde geweest dat de afname van vingerafdrucken ten behoeve van de ID-kaart zou worden afgeschaft. Waarom wordt dat niet met spoed geregeld, bij wet of via lagere regelgeving? Gaat het deze regering dan echt alleen maar om het geld?

Ik kom terug bij het voorstel zoals dat nu voorligt. De terugwerkende kracht die aan het wetsvoorstel wordt verbonden, is wat de GroenLinksfractie betreft onbehoorlijk. Een betrouwbare overheid legt niet met terugwerkende kracht belastende maatregelen op aan burgers. In zeer uitzonderlijke gevallen zijn uitzonderingen mogelijk, maar dan moet daar echt een goede reden voor zijn.

In zijn antwoord aan deze Kamer doet de minister het voorkomen alsof het onderhavige wetsvoorstel voldoet aan alle criteria waarop het gerechtvaardigd is om terugwerkende kracht toe te kunnen kennen. Er zou sprake zijn van een regeling die beoogt misbruik of oneigenlijk gebruik tegen te gaan; snel ingrijpen zou nodig zijn voor een rechtvaardige belastingheffing; er zou sprake zijn van een evidente omissie in een wet die leidt tot duidelijk onbedoelde gevolgen; terugwerkende kracht zou nodig zijn omdat burgers anders maatregelen treffen waardoor de regeling haar beoogde effect ontbeert et cetera. Het klinkt alsof burgers die een gratis ID-kaart aanvragen halve criminelen zijn die er oneigenlijk gebruik van maken en die andere, brave burgers opzadelen met de enorme financiële gevolgen van hun oneigenlijk gebruik. Het is nogal wat om de consequentie van het onverbindend verklaren van een wet door de Hoge Raad te betitelen als een evidente omissie in de wetgeving. Je zou het arrogant kunnen noemen. Bovendien gaat de minister eraan voorbij dat er sprake moet zijn van een belangenafweging: er moet een groot maatschappelijk belang zijn om wél terugwerkende kracht toe te kennen. Hoewel € 800.000 per dag – een bedrag dat ook naar onze inschatting zeker niet op dat niveau zal blijven – een aanzienlijk bedrag is, levert dit niet een zodanig belang op dat dit deze inbreuk noodzakelijk maakt, temeer daar het om kosten gaat die worden gemaakt ten behoeve van het algemeen belang, de identificatieplicht.

Daarmee ben ik bij de inhoudelijke onderbouwing van het wetsvoorstel aangekomen. Het kabinet denkt het beter te weten dan de Hoge Raad. Met een formele, technische reparatiewet wil het de gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad tenietdoen. De inhoudelijke argumentatie van de Hoge Raad – het is al eerder genoemd – wordt daarbij genegeerd; de memorie van toelichting rept er met geen woord over. Pas in de beantwoording van de vragen van deze Kamer over het wetsvoorstel gaat de minister, hoewel nog tussen de regels door, inhoudelijk op de zaak in. Hij lijkt daarbij echter een insteek te kiezen die diametraal tegenover het oordeel van de Hoge Raad staat. In zijn antwoorden aan deze Kamer stelt de minister zonder meer dat de kaart wordt verstrekt ten behoeve van de aanvrager, terwijl de Hoge Raad nu juist had geoordeeld dat niet kan worden aangenomen dat de aanvraag van een ID-kaart naar zijn aard in overheersende mate verband houdt met een individualiseerbaar belang, nu deze hoofdzakelijk ten dienste staat aan de algemene draag- en toonplicht, en daarmee aan het algemeen belang. De Hoge Raad komt tot de conclusie dat het verstrekken van een ID-kaart niet als een dienst kan worden beschouwd. De minister spreekt echter weliswaar niet van een dienst, maar wel van een product, waarmee wederom de suggestie wordt gewekt dat de kaart er ten dienste van de burgers is, in plaats van ten dienste van het algemeen belang. Met deze antwoorden lijkt de minister het inhoudelijke oordeel van de Hoge Raad dat de ID-kaart vooral het algemeen belang dient niet, althans niet volmondig te willen onderschrijven. Ik kan het echter verkeerd begrijpen. Misschien is de arrogantie minder dan ik denk. Het gaat hier om een cruciaal punt in de beoordeling van dit wetsvoorstel en volstrekke helderheid is dan ook geboden. Ik wil de minister hierover één vraag stellen: accepteert de minister de conclusie van de Hoge Raad dat de ID-kaart niet in overheersende mate een individueel belang, maar vooral het algemeen belang dient? Als antwoord hoor ik graag een volmondig ja of een volmondig nee.

In zijn antwoord aan deze Kamer rechtvaardigt de minister het heffen van rechten op de ID-kaart ook door te stellen dat het kosteloos verstrekken van een ID-kaart ertoe zou leiden dat mensen geen afweging meer maken of ze de kaart wel echt nodig hebben, naast hun paspoort of rijbewijs. Nog afgezien van het feit dat het rijbewijs niet altijd voldoende is om te voldoen aan de identificatieplicht, snijdt dit argument geen hout wanneer ervoor gekozen zou zijn de ID-kaart alleen kosteloos te verstrekken aan degenen die niet over een ander identiteitsbewijs beschikken. Wanneer de minister wat meer tijd had genomen voor een zorgvuldig wetgevingsproces had hij die optie wellicht kunnen uitwerken.

De GroenLinksfractie heeft in de voorbereiding gevraagd naar de kosten van de te verwachten juridische procedures tegen de heffing op de ID-kaart, afgezet tegen de kosten van het kosteloos verstrekken van de kaart. Deze procedures zullen er zeker komen. De minister zegt geen enkele schatting te kunnen geven van de kosten van de procedures, maar kan voor de vuist weg wel een bedrag noemen dat zal zijn gemoed met het kosteloos verstrekken van de kaart: 64,5 mln. per jaar. Op dit bedrag is volgens ons wel het nodige af te dingen. Het is erop gebaseerd dat alle 7,3 miljoen inwoners van Nederland die niet over een paspoort beschikken – ik vond dat een heel hoog aantal, maar ik neem het aan – eens in de vijf jaar een ID-kaart aanvragen. Dat van deze 7,3 miljoen inwoners er zeker zo'n 2 miljoen onder de veertien zijn en dus geen ID-

kaart nodig hebben om zich te identificeren, wordt daarbij gemakshalve over het hoofd gezien, net als de door de Tweede Kamer aangenomen motie dat de geldigheidsduur van de ID-kaart zo spoedig mogelijk verlengd moet worden naar tien jaar. Eveneens voor de vuist weg durf ik te stellen dat de totale kosten waarschijnlijk niet boven de 30 mln. per jaar zullen uitkomen. Nog steeds een aanzienlijk bedrag, zeker.

Ik kom bij de hamvraag. Is het gerechtvaardigd dat de overheid, en daarmee de belastingbetaler, de kosten van het verstrekken van de ID-kaart draagt? Laat ik vooropstellen dat het diametraal tegenover elkaar zetten van de aanvrager, die profiteert van een gratis ID-kaart, en de belastingbetaler, die moet opdraaien voor de kosten, miskent dat we het hier grosso modo over een en dezelfde burger hebben. Maar ook wanneer het niet om een en dezelfde burger gaat, is er veel te zeggen voor het kosteloos verstrekken van de kaart. Want wie schiet er wat mee op dat bijvoorbeeld een dakloze, die op basis van zijn leefwijze meer dan gemiddeld gevraagd zal worden zich te legitimeren, keer op keer wordt beboet omdat hij geen geld heeft om een ID-kaart aan te schaffen en zich dus niet kan legitimeren? Niet alleen zijn de kosten van de handhaving in dit soort gevallen vele malen hoger dan de kosten van het verstrekken van een ID-kaart, ook worden mensen nodeloos gecriminaliseerd. Ook de zogenaamde "dark spot"-jongeren, die geen toegang hebben tot werk of inkomen omdat ze geen ID-kaart hebben, en geen ID-kaart hebben omdat ze daar geen geld voor hebben, zouden erg geholpen zijn met een gratis ID-kaart.

Maar ook afgezien van het belang voor deze bijzondere kwetsbare groepen, is het antwoord op de vraag of de belastingbetaler moet opdraaien voor de kosten van de ID-kaart een volmondig ja. In dit land worden de kosten die ten behoeve van het algemeen belang worden gemaakt, uit de algemene middelen betaald, en opgebracht door de belastingbetaler. Met het oordeel van de Hoge Raad dat de ID-kaart voornamelijk het algemeen belang dient, kunnen we niet anders dan concluderen dat in ieder geval de kosten van het verstrekken van de ID-kaart aan burgers die zich niet op een andere wijze kunnen legitimeren, rechtstreeks voortvloeien uit het algemeen belang, en dus ten laste van de algemene middelen moeten komen. Als we dat niet willen, is er een eenvoudige oplossing: het afschaffen van de algemene identificatieplicht. De minister vindt GroenLinks daarvoor aan zijn zijde. Eenieder die de algemene identificatieplicht wil handhaven, zal daarvan echter de consequenties moeten aanvaarden, en de kosten ervan voor lief moeten nemen.

Mijnheer de voorzitter. Net als Johannes van Dam vind ik mijzelf niet arrogant. Maar op het gevaar af dat ik reeds naar aanleiding van mijn maidenspeech als pedant of betweterig word gezien, durf ik wel te stellen dat ik het in dit geval beter weet: dit is geen goed wetsvoorstel.

De voorzitter:

Mevrouw De Boer, ik feliciteer u met de maidenspeech die u zojuist hebt gehouden. U hebt even flink uitgepakt. Dat hebt u zelf ook geconcludeerd aan het eind van uw toespraak. U bent met uw komst in de Eerste Kamer in de voetsporen van uw vader getreden. Hij was van 1991 tot 2003 lid van de Kamer en fractievoorzitter van GroenLinks. Hiermee ziet een nieuwe parlementaire dynastie het licht.

Voordat u in de Eerste Kamer werd gekozen, was u ruim vijf jaar actief in de lokale politiek: als raadslid van

De Boer

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lokin-Sassen

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

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

De voorzitter:

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

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

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

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

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

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



Mevrouw **Klever** (PVV):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kleever

Dit, gecombineerd met de al genoemde democratische legitimering van het principe dat de aanvrager betaalt, is voor onze fractie voldoende. Concluderend, voorzitter: wij zullen dit wetsvoorstel dan ook steunen.



Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt 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 de Nederlandse identiteitskaart.

De VVD-fractie heeft niet deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding van deze behandeling, niet omdat zij geen vragen, opmerkingen of bedenkingen had, maar omdat zij omwille van het spoedeisende karakter bereid was deze ook mondeling met de minister te delen. Met de memorie van antwoord echter is een aantal van die vragen op voorhand beantwoord en heeft de minister mij als het ware het gras voor de voeten weggemaaid.

Dat neemt niet weg dat ik een korte beschouwing wil wijden aan de strekking van het voorstel en vooral wil stilstaan bij de terugwerkende kracht, zoals hier ook andere fracties hebben gedaan. Daarover vraag ik nog expliciet een reactie van de minister alvorens de VVD-fractie zich een afsluitend oordeel kan vormen.

De minister zegt in antwoord op een vraag van de SGP-fractie dat het wetstechnisch geen reparatiewet betreft, maar een inhoudelijk voorstel dat beoogt de gevolgen van het arrest van de Hoge Raad van 9 september jongstleden te herstellen. Kan de minister aangeven waar die inhoudelijkheid uit blijkt? Ik heb deze namelijk niet kunnen vaststellen. Sterker nog, het ontbreken daarvan is voor mijn fractie juist een van de redenen om met het spoedeisende karakter in te kunnen stemmen. Wat ons betreft is het slechts technisch van aard. Het werd ook al door de CDA-fractie opgemerkt. Het is noodzakelijk om een wettelijke heffingsgrondslag te bieden. Noch de Nederlandse identiteitskaart zelf, noch het karakter en de werking daarvan staan ter discussie of worden gewijzigd. Het principe van het kostenverhaal dat aan de aanvraag en verstrekking is verbonden, staat evenmin ter discussie.

De minister geeft desgevraagd aan dat een fundamentele inhoudelijke wijziging van de Paspoortwet, zoals deze voorzien is, meer voorbereidingstijd kost en dat er daarom voor deze weg – er is wel sprake van een reparatie, maar die mag zo niet heten – is gekozen. Er is dus sprake van een door de Hoge Raad vastgestelde ommissie dat er kennelijk geen wettelijke grondslag aanwezig was voor het heffen van rechten voor de kaart, terwijl de wetgever dat in de Paspoortwet wel heeft beoogd. De wetgever zijn wij. Ik heb dat nog niemand horen zeggen. Deze Kamer heeft met het vaststellen van de Paspoortwet blijkbaar beoogd rechten te heffen voor de aanvraag en verstrekking van de identiteitskaart, althans niet om deze om niet of kosteloos te verstrekken. Tussen 1991 en 2011 is onder andere door de vaststelling van de Wet op de identificatieplicht in 2004 de status van de ID-kaart veranderd van vrijwillig reisdocument in minimaal verplicht identificatiemiddel, echter zonder dat het principe van de heffing – de aanvrager betaalt – of de grondslag hiervoor ter discussie heeft gestaan.

De tik op de neus die de Hoge Raad met zijn arrest van 9 september jongstleden aan de wetgever uitdeelt, dient

ook door deze Kamer gevoeld te worden. Vanuit die medeverantwoordelijkheid werkt de VVD-fractie mee om die ommissie te repareren door middel van een tijdelijke wet of een reparatiewet. Wij dringen daarnaast aan op voortvarendheid bij het indienen van een fundamenteel wetsvoorstel ter wijziging van de Paspoortwet, waarin de status van de NIK opnieuw wordt gedefinieerd.

Over de terugwerkende kracht is al veel gewisseld. In de memorie van antwoord gaat de minister hierop ook, terecht, uitgebreid in. Als voormalig gemeentebestuurder weet ik dat de term "leges" formeel al sinds 1995 uit de Gemeentewet is verwijderd en vervangen door de term "belastingen". Vaak heb ik mensen moeten uitleggen dat bijvoorbeeld een parkeerbon, die gebaseerd is op de lokale parkeerverordening, wordt aangemerkt als lokale belastingen. Dit geldt ook voor bonnen die gebaseerd zijn op een overtreding van de Algemene Plaatselijke Verordening. Met andere woorden, voor de niet-ingewijde Nederlander wordt de belastingwetgeving er een beetje, om het huiselijk te zeggen, met de "haren bijgeslept". En het is juist die grondslag, belastingheffing dus, waarop de regering de legitimatie voor de toepassing van de terugwerkende kracht baseert.

"De wet verbindt alleen voor het toekomstige en heeft geene terugwerkende kracht", luidt artikel 4 van de Wet algemene bepalingen. Voor de VVD zijn rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid leidend. Gedurende het spel mogen de regels niet veranderd worden. Verder moeten burgers zich goed op voorgenomen veranderingen kunnen voorbereiden. Rechtszekerheid dient door de rechtsstaat waarborgd te worden. In de belastingwetgeving is terugwerkende kracht echter niet ongebruikelijk en gelden er zelfs tegenovergestelde argumenten: de bedoeling dat de burger zich nou juist niet voorbereidt om het aankondigingseffect te voorkomen.

Er zijn drie legitimatiegronden voor terugwerkende kracht. Deze zijn vastgelegd in de notitie van de staatssecretaris van Financiën uit oktober 1996 en in 2009 bevestigd door het arrest van de Hoge Raad over het pc-privé-project. Ten eerste. Regelingen die misbruik of oneigenlijk gebruik beogen tegen te gaan, waarbij snel ingrijpen van de wetgever is geboden. Ten tweede. Een evidente ommissie in een wet die leidt tot duidelijke onbedoelde gevolgen. Ten derde. Wanneer voorkomen moet worden dat burgers maatregelen treffen, het zogenaamde aankondigingseffect.

Van deze drie uitzonderingsgronden onderschrijft de VVD, zoals uit mijn betoog mag blijken, zonder meer die van het herstellen van een evidente ommissie die leidt tot duidelijk onbedoelde gevolgen. Die grond alleen vinden wij echter wat mager ter rechtvaardiging van terugwerkende kracht. Wij zijn nog niet helemaal overtuigd van die twee andere gronden. Wij willen van de minister meer toelichting over de proportionaliteit van de toepassing ervan en de mogelijke effecten. Kortom, rechtvaardigen de mogelijke gevolgen deze zwaarwegende uitzonderingsbepalingen?

In de memorie van antwoord geeft de minister nog eens aan welke beleidslijn hij sinds 9 september jongstleden heeft gehanteerd en hoe de gemeenten en burgers zijn geïnformeerd. Uit eigen waarneming, die afwijkt van die van de heer Vliegthart – mijnheer Vliegthart, wat gaat de tijd toch snel: uw dochter nu al lid van de bibliotheek! – weet ik dat burgers die zich na 21 september blijmoedig meldden om ook een gratis kaart "af te halen", zoals men dat noemde, duidelijk werd gemaakt dat dit niet

Huijbregts-Schiedon

meer het geval was of in ieder geval onzeker was. Het merendeel haakte daarna af. Die constatering doet natuurlijk niets af aan de opmerkelijkheid van de actie van de minister. Maar misschien is die juist zo uitzonderlijk omdat deze handelwijze zo nieuw en proactief is: rechtstreeks met de burgers via de media! Gaat de minister dit vaker doen?

Dat brengt mij ten slotte ook nog even op de brief van de Ombudsman; ik kan daar niet omheen. Over de door hem gekozen procedure om nog tijdens de parlementaire behandeling een onderzoek uit eigen beweging te starten, had mijn fractie een veelzeggend zwijgen willen bewaren. Maar nu de minister via de memorie van antwoord, die toch gericht is aan de leden van deze Kamer, expliciet ook reageert op de door de Ombudsman gestelde onderzoeksvragen, is het de minister zelf die de brief deel laat uitmaken van deze behandeling. Wij mogen toch hopen dat deze wederzijdse handelwijze niet aanzet tot herhaling en dit Hoge College van Staat zich lopende een procedure niet mengt in de behandeling door een ander college?

Wij wachten met belangstelling de reactie van de minister af.

De heer Vliegenthart (SP):
Voorzitter, mag ik een vraag stellen aan mevrouw Huijbregts, die mij zo vriendelijk aansprak?

De voorzitter:
Natuurlijk.

Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):
Toch niet over uw dochter, hè?

De heer Vliegenthart (SP):
Nee, niet over mijn dochter. Dat zij boeken gaat lenen, lijkt mij een heel goede zaak. Zolang de bibliotheken er nog zijn, zeg ik erbij, moeten wij er vooral gebruik van maken. Het gaat mij nu om de kenbaarheid, waar de minister in zijn memorie van antwoord op zinspeelt. De burger had mogen anticiperen op het feit dat de regering met wetgeving zou komen en dat deze wellicht met terugwerkende kracht ingediend zou worden. Wat vindt de VVD-fractie van dat argument? Dat was immers het argument dat ik wilde illustreren aan de hand van het voorbeeld van mijn dochter. Misschien moet je niet al te sprekende voorbeelden nemen, want dan wordt er niet naar de inhoud geluisterd.

Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):
Het voorbeeld van uw dochter was niet helemaal goed – dat heeft overigens niets met uw dochter te maken – vanwege de betreffende datum, namelijk 16 september. Op die periode is de terugwerkende kracht niet van toepassing.

De heer Vliegenthart (SP):
Het geldt inderdaad niet voor mijn dochter, want minderjarigen moeten ook zonder deze wet gewoon blijven betalen voor de ID-kaart, in ieder geval in Amsterdam. Aan een dame die naast mij stond, die wel ervoor in aanmerking zou komen om geen geld te betalen voor de kaart – ik zal in dit kader niet het woord "gratis" gebruiken – werd gevraagd of zij een andere keer kon terugkomen. De overheid had dan toch ook moeten zeggen dat deze burger er rekening mee moest houden dat de overheid misschien met wetgeving komt. Dat veronderstelt de regering eigen-

lijk. Mogen we van de overheid niet hetzelfde verwachten als wat zij van de burger verwacht?

Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):
De overheid heeft vele gezichten. De gemeente is het eerste loket van de overheid. Ik ben de eerste die zegt dat het daar niet altijd precies loopt zoals zou mogen worden verwacht, maar ik denk dat ik maar geen oordeel moet hebben over de dienstverlening in uw woonplaats.

De heer Vliegenthart (SP):
Waarvan akte.

□

De heer Kuiper (ChristenUnie):
Voorzitter. Wij behandelen vandaag een wetsvoorstel dat met grote spoed naar het parlement is gebracht om alsnog rechten te kunnen heffen van burgers als zij een door de overheid verplicht gestelde identiteitskaart dienen te hebben. We kennen inmiddels allemaal het arrest van de Hoge Raad van 9 september jongstleden waarin het heffen van rechten op basis van de Gemeentewet niet meer wordt toegestaan. Vandaar deze noodwet, niet omdat de burger in nood is geraakt – integendeel – maar omdat de overheid in nood is. Gemeentelijke overheden maken kosten die ze niet kunnen verhalen.

Het kernpunt van de uitspraak van de Hoge Raad is dat het de overheid is die een verplichting aan burgers oplegt. Dat de ID-kaart ook als reisdocument wordt gebruikt is niet van doorslaggevende betekenis, zo oordeelt de Hoge Raad, het is een kaart die burgers aanschaffen omdat zij deze in het publieke verkeer moeten dragen en tonen. De kaart dient dus uitsluitend een algemeen belang. Derhalve kan de overheid hierop geen rechten heffen alsof zij met de uitgifte van de ID-kaart een dienst verleent aan burgers.

Door te doen alsof hierbij sprake is van een technisch probleem dat door een "reparatie" van de heffingsgrondslag verholpen kan worden, gaat de regering voorbij aan het kernpunt van de Hoge Raad. Daarmee wordt ook de materiële boodschap van dit hoogste rechtscollege genegeerd. Het wetsvoorstel wordt vervolgens geheel in het kader geplaatst van tamelijk bestuurspragmatische overwegingen. Er worden voor de aanmaak van de kaart kosten gemaakt, die op dragers, gebruikers ervan worden verhaald.

Onze fractie heeft moeite met de wijze waarop de regering het arrest van de Hoge Raad negeert. Meerdere fracties hebben zich daar ook al over uitgesproken. Het lijkt mij zeer noodzakelijk dat daarop wordt gereageerd. Wij menen dat de Eerste Kamer zich op dit punt heeft te scharen aan de zijde van de Hoge Raad. Het feit dat op geen enkele wijze de argumentatie van de Hoge Raad van een inhoudelijk antwoord wordt voorzien, achten wij meer dan een omissie. Het heeft er alle schijn van dat de rijks-overheid door deze snelle procedure te starten niet luistert en probeert om haar doel eenvoudigweg op een andere wijze te halen. Dat is een calculerende overheid.

We hebben gevraagd waarom voor het leveren van concrete diensten dan wel producten een belasting, een van de twee alternatieven, het geëigende middel zou moeten zijn. Ik heb daarop het antwoord nog niet kunnen lezen. Er wordt zonder veel nadere argumentatie steeds gesteld dat, nu het heffen van leges, rechten, op grond van de Gemeentewet niet kan, er geen andere keuze is

Kuiper

dan de weg van de gemeentelijke belastingheffing. Mevrouw Lokin wees hier reeds op. Maar die keuze blijft iets merkwaardigs houden. Het blijft merkwaardig om voor een dienst aan een loket een belasting te heffen. Is dit een gelegenheidsgebruik van het belastinginstrument en schept dit niet een precedent in de wijze waarop we rechten heffen voor diensten? Ik zou daar graag een antwoord op willen ontvangen.

Onze fractie staat kritisch tegenover dit wetsvoorstel, maar ziet niettemin met belangstelling uit naar de reactie van de regering.



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

Voorzitter. Laat ik beginnen met de felicitaties aan collega's mevrouw De Boer en mevrouw Lokin. Ik verheug mij over het feit dat het Nijmeegse staatsrecht in de maidenspeech van mevrouw Lokin met eer is genoemd.

Ik dank de minister voor de nota naar aanleiding van het verslag dat de commissie voor Binnenlandse Zaken heeft uitgebracht. Wij hebben snel gehandeld, maar de minister en zijn ambtenaren evenzeer. Het is een uitvoerige nota geworden en dat is maar goed ook. Achteraf bezien moet toch ook deze minister, ik zou bijna zeggen juist deze minister, een ongemakkelijk gevoel hebben gehad bij de summiere toelichting die het wetsvoorstel aanvankelijk vergezeldde. Een snel reparatiewetje kan soms onontbeerlijk zijn, maar dan is het wel zaak om de motivering deugdelijk te laten zijn en al helemaal als er belangrijke rechtsvragen in het geding zijn. Helaas moesten we constateren dat dit niet het geval was. Doordat onze collega's aan de overzijde volstonden met een blanco verslag was er daar ook geen mogelijkheid tot een schriftelijke gedachtewisseling. Daarmee is wel aan snelheid gewonnen, maar vooral verloren aan zorgvuldigheid en wethistorie. De behandeling in de Tweede Kamer werd voorts gehandicapt door de afwezigheid van deze minister. De minister ad interim deed vanzelfsprekend zijn best, maar het was toch niet helemaal gedegen Donneriaans. Gelukkig zijn wij nu in de gelegenheid om de achterliggende motieven van de regering en relevante rechtsvragen die met dit wetsvoorstelletje samenhangen zorgvuldig te adresseren.

De regering heeft in de schriftelijke behandeling een groot aantal vragen uitvoerig beantwoord. Ik kom daarom niet meer terug op de vraag naar de gemeentelijke beleidsvrijheid bij het in medebewind uitoefenen van de regeling om belasting te heffen op de aanmaak en uitgifte van een identiteitskaart. Die vrijheid is er in theorie wel, maar in de praktijk nauwelijks, op straffe van inkomstenderving. Ik dank de minister voor de uiteenzettingen over de overgangsregeling en de compensatie van de gemeenten voor de eerder gemaakte kosten als gevolg van de uitspraken van het hof en de Hoge Raad. Ik dank hem ook voor de weergave van zijn beleid naar gemeenten en burgers toe vanaf het moment van het arrest van de Hoge Raad. Dat verdient weliswaar nauwelijks een schoonheidsprijs, evenmin als het feit dat tussen 20 oktober 2010 en 9 september 2011 op geen enkele wijze is ganticipeerd op een mogelijk nadelige uitspraak voor de regering. Kortom, er was geen plan-B. Dat is voor de beoordeling van het onderhavige voorstel voor mijn fractie echter niet doorslaggevend geweest.

Wat is dat wel? Natuurlijk begrijp ik dat de regering door het kennelijk onverwachte karakter van het arrest

van de Hoge Raad in de problemen kwam en naar een snelle en adequate oplossing heeft gezocht. Ik geloof niet dat de zorg van de regering daarin lag dat iedereen zomaar een ID-kaart kon en zou aanvragen – dat lijkt mij geliet op de wetgeving ter zake van de uitgebreide identificatieplicht voor de regering alleen toe te juichen – maar wel dat zoiets tot een forse rekening zou leiden. En dat heeft het inderdaad gedaan: € 800.000 onvoorzien per werkdag vanaf 9 september. Het is op zichzelf genomen logisch dat er iets moest gebeuren omdat de gemeenten niet zomaar met de rekening kunnen blijven zitten. De vraag is alleen wat.

Mijn fractie is niet ten principale tegen een snelle en adequate voorziening om dit gat in de sluis te dichten, maar heeft, ook na de schriftelijke gedachtewisseling, behoorlijke aarzelingen bij de gekozen oplossing.

De eerste aarzeling betreft de plotselinge transformatie van de legesheffing in een gemeentelijke belastingaanslag. De Hoge Raad vindt een heffing van rechten – "leges" in het oude jargon – vanwege het niet overwegend individualiseerbaar belang van de ID-kaart voor de aanvrager onjuist, dus hernoemen we de leges gewoon tot een belasting en zijn we af van alle gedoe. We noemen het gewoon anders. Dat lijkt wel een heel gemakkelijke wijze van omgaan met kritische jurisprudentie. De regering noemt een fiets voortaan niet langer een fiets, maar uit financiële overwegingen wordt het voertuig waarmee minister Donner zich zo graag voortbeweegt voortaan omschreven als een ongemechaniseerde en gehalveerde auto. Het heeft immers een stuur, een zitplaats voor de chauffeur en van banden voorziene wielen, dus de fiets is voortaan een auto.

De vraag aan de minister is de volgende. Heeft de Hoge Raad niet méér gedaan dan slechts erop te wijzen dat artikel 229, eerste lid, onder b, Gemeentewet een ondeugdelijke grondslag is en daarmee impliciet de wetgever uitgenodigd om snel een nieuwe grondslag te verzinnen? Heeft de Hoge Raad niet willen wijzen op een fundamenteel verschil, dat samenhangt met collectieve versus individuele verantwoordelijkheden? Helaas heb ik niet alleen in de toelichting, maar ook in de nota van de minister geen principiële beschouwing mogen vinden over de mate waarin het heffen van individuele rechten of belastingen op een verplichting die uit het collectief belang wordt opgelegd, juist en geoorloofd is. In alle voorbeelden die in de stukken en in de Tweede Kamer de revue zijn gepasseerd, zit iets van een eigen keuze, een eigen voordeel, een eigen belang van de betreffende burger dat zich onderscheidt van het algemene collectieve belang. Dat is bij de ID-kaart niet of nauwelijks het geval.

Mijn fractie voelt veel voor de stelling dat waar een overheersend collectief belang aanwezig is – dat is toch het geval met de identificatieplicht, waarvoor men simpelweg een identiteitsbewijs moet hebben – een overheersend collectieve financiering op zijn plaats is. De financiering komt dan dus niet voor rekening van de individuele burger, maar voor rekening van de gemeenschap en dus van ons allemaal. Is dat eigenlijk niet de kern van de uitspraak van de Hoge Raad? Als dat zo zou zijn, is dan het verhangen van een paar bordjes, het verwisselen van een paar etiketten, niet een onvoldoende en onjuiste reactie van de wetgever? Mijn fractie neigt naar dat oordeel, maar laat zich op dit punt nog graag door de minister overtuigen van het tegendeel.

Het zal de minister een stuk moeilijker vallen, ons te overtuigen bij onze tweede grote aarzeling, die de terug-

Thom de Graaf

werkende kracht betreft. De nota van de minister gaat uitvoerig in op de beleidslijn terugwerkende kracht in fiscale regelgeving en stelt dat deze volledig van toepassing is. Die beleidslijn is, dunkt mij, niet aan het adres van de wetgever gericht; zij is immers geen hogere regelgeving en zij is ook niet als een organieke regeling door de wetgever zelf vastgesteld. Zelfs als deze beleidslijn onze maatstaf zou moeten zijn, is het ernstig betwifelbaar of dit wetsvoorstel hieraan kan beantwoorden. Ik som op. Er is in casu geen sprake van reparatie van een onbedoeld gevolg van een belastingbepaling, want er was geen sprake van een belastingbepaling. Er was sprake van wetgeving die door de Hoge Raad als onjuist is gekwalificeerd vanwege een onjuiste grondslag. Er was dus ook geen sprake van een omissie.

De terugwerkende kracht draagt ook niet per se bij aan een rechtvaardiger verdeling van de kosten over de betrokken burgers, omdat een run op gratis kaarten zo wordt voorkomen. Het gratis karakter van de kaarten waarop die run plaatsvindt, wordt immers niet afgewenteld op andere betrokken burgers. De terugwerkende kracht draagt voorts niet bij aan het tegengaan van wat in de memorie van toelichting werd genoemd "oneigenlijk gebruik" door burgers, omdat het in bezit krijgen van een nationale identiteitskaart door een opletende burger die zich te allen tijde krachtens de wetgeving wil kunnen identificeren, toch nauwelijks oneigenlijk genoemd kan worden.

Het enige argument dat enigszins houdbaar lijkt, betreft het financiële beslag. Geen terugwerkende kracht kost geld. De terugwerkende kracht behoedt 's Rijks schatkist voor een adembenemend gat in de bodem van maximaal 12 mln. Dat zou het gevolg zijn als tussen 22 september en 12 oktober in dezelfde mate aanvragen zouden zijn gedaan als in de periode tussen 9 en 22 september. Het is maar zeer de vraag of dat zo zou zijn geweest. Het zou maximaal 12 mln. zijn. Ik zal niet zeggen dat het niets is, maar in relatie tot andere actuele financiële zorgen van de regering is de omvang beperkt. De terugwerkende kracht, het doorbreken van terughoudendheid als principe, kan nauwelijks worden gerechtvaardigd door dat bedrag.

Mijn fractie is niet overtuigd van de noodzaak van de terugwerkende kracht. De argumenten die de regering hanteert, zijn van onvoldoende uitzonderlijkheid om die terugwerkende kracht van een de burger benadelende regeling te rechtvaardigen. Het simpele feit dat de burger wel had kunnen voorzien dat de bomen niet eeuwig tot in de hemel groeien, overtuigt evenmin. Ik zeg erbij dat niet elke burger ervan doordrongen hoeft te zijn dat als de regering een wetsvoorstel bij het parlement aanhangig maakt, de wettelijke regeling inclusief de terugwerkende kracht daarmee te voorzien is. Beide Kamers zijn als vertegenwoordiging van de bevolking makke schaapjes noch stemvee en dus is de uitkomst van het wetgevingsproces ten principale ongewis, of zou dat in ieder geval behoren te zijn.

Mijn fractie vindt de door de regering aangevoerde argumentatie voor de verlening van terugwerkende kracht echt nog te mager om de traditie van grote terughoudendheid op dit punt te laten varen. Voor de rechtvaardiging van de terugwerkende kracht ontbreekt echt een overtuigende, verzwaarde motivering. Had de minister er achteraf bezien niet verstandig aan gedaan om de terugwerkende kracht aan het wetsvoorstel te onthouden? Dat zou het draagvlak voor het voorstel hebben vergroot, terwijl er toch maar een betrekkelijk klein extra beslag op

's Rijks begroting zou zijn gelegd. Ik kijk vanzelfsprekend reikhalzend uit naar de beantwoording door de minister in diens termijn en ga er van uit dat hij indringend op onze aarzelingen zal ingaan.

De voorzitter:

Het woord is aan de heer Holdijk, op wie alle ogen gericht zijn, zoals ik uit het betoog van mevrouw De Boer begreep.



De heer Holdijk (SGP):

Voorzitter. Het is zonneklaar wat de aanleiding voor het voorliggende wetsvoorstel is. De Hoge Raad heeft op 9 september jongstleden bepaald dat voor de betreffende gemeentelijke verordeningen die legesheffing voor de ID-kaart mogelijk maakten, geen wettelijke grondslag aanwezig is in de Gemeentewet. Dientengevolge behoefde korte tijd niet te worden betaald voor de kaart en werd voor de overheid een financieel gat gegraven. Een "gratis" ID-kaart is natuurlijk niet gratis; dat is vanmiddag al vaker gezegd. Alleen de zon en de maan gaan gratis op, voor zover ik weet. Er worden kosten gemaakt en de vraag is slechts uit wiens portemonnee die uiteindelijk worden betaald. De Hoge Raad heeft zich er niet over uitgesproken of de kaart uit de algemene middelen betaald zou moeten worden. Voor de budgettaire problematiek die kan ontstaan, zeker bij de gemeenten, heb ik bepaald wel oog.

De regering gaat in haar voorstel gemakshalve, maar bewust, zo denk ik, voorbij aan de vraag of er sprake is van een individualiseerbaar belang; aan deze beide vragen hebben de Hoge Raad en vooral de advocaat-generaal zeer ruim aandacht gegeven. De regering wenst het voorstel een reparatiewet te blijven noemen, maar ik zou toch willen herhalen wat ik in het verslag al heb gezegd, namelijk of op deze wijze de "breuk niet op het lichtst wordt geheeld". Dat is een frase uit het Oude Testament die de minister wellicht herkent. De regering zegt geen andere keus te hebben dan de weg van een gemeentelijke belasting, al is het een tijdelijke oplossing. Zonder reparatie zouden de kosten betaald moeten worden uit de rijksmiddelen.

Met de terugwerkende kracht – aan dit aspect is veel aandacht besteed – die in het wetsvoorstel is voorzien, heb ik in dit geval niet de meeste moeite, omdat het heffen van rechten voor de ID-kaart geen nieuwe belastende onvoorzienbare maatregel is. Zou het wetsvoorstel worden verworpen, dan is voorzien in een toereikende terugbetalingsregeling, althans voor zover het aanvragers betreft die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om na de uitspraak van het hof van 7 oktober 2010 een bezwaarschrift in te dienen. Mijn moeite zit op een ander punt.

De ID-kaart is van oorsprong een reisdocument, de toeristenkaart genoemd, en is opgehangen aan de Paspoortwet. In 1995 is de kaart opgevolgd door de Europese ID-kaart. Door de introductie van de identificatieplicht in 1994, die tien jaar later is aangescherpt en uitgebreid met een algemene identificatieplicht, heeft de kaart het karakter gekregen van een ID-kaart, voornamelijk ten behoeve van het publieke domein, met name ter bestrijding van de criminaliteit en de bevordering van de rechtshandhaving. De ID-kaart is bij de huidige stand van zaken zozeer dienstbaar geworden aan identificatieverplichtingen

Holdijk

in de sfeer van de publieke taakuitoefening en van publieke belangen en daardoor zozeer ondergeschikt geworden aan een individualiseerbaar particulier belang, dat het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van zo'n kaart niet meer als een dienst kan worden aangemerkt.

Vanuit de historie en de Paspoortwet geredeneerd, is het duidelijk dat de kosten die samenhangen met de aanvraag van een ID-kaart door de gemeente aan de aanvrager worden doorberekend. Ook al is een identiteitsbewijs nog geen document voor grensoverschrijding, dat onderscheid had bij de Europese ID-kaart al praktisch geen betekenis meer. Daar komt bij dat het rijbewijs niet in alle gevallen de functie van een algemeen identiteitsbewijs kan vervullen.

Indien de ID-kaart louter de functie van een identiteitsbewijs zou hebben gehad, en niet tevens als reisdocument zou gelden, zou geen geschil over de in rekening gebrachte leges zijn ontstaan. Net als de ID-kaart heeft het rijbewijs inmiddels ook een dubbele functie gekregen, in de zin dat het niet alleen vereist is om een motorrijtuig te mogen besturen, maar ook een geldig document is geworden waarmee iedere bezitter zich kan identificeren. Maar niemand komt toch op de gedachte om een rijbewijs aan te vragen, alléén om zich te kunnen identificeren? Daarom komen de kosten ervan terecht voor rekening van de aanvrager.

De Hoge Raad heeft in het Brandweerkostenarrest van 1997 en daarna in een constante leer vastgehouden aan de opvatting dat voor de heffing van leges – zo blijf ik het maar noemen – aan twee vereisten moet worden voldaan. De werkzaamheden van de overheid dienen ten eerste buiten de vervulling van de publieke taak van de desbetreffende overheidsinstantie te liggen, en ten tweede rechtstreeks en in overheersende mate verband te houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Per saldo brengt dit alles mij tot de conclusie dat de gemeenschap de kosten van de dienstverlening moet dragen voor een kaart waarbij vooral de gemeenschap als geheel gebaat is.

De advocaat-generaal heeft zich op het standpunt gesteld dat de ID-kaart primair een reisdocument is en daarnaast in talrijke maatschappelijke situaties de functie van een identiteitsbewijs heeft verworven. De vraag welke functie het meest veelvuldig wordt vervuld of in het maatschappelijk verkeer voorop staat – dat is anders gezegd de afweging tussen publiek en individueel belang – is geen vraag die vanuit de optiek van de individuele aanvragers, maar door de overheid, de wetgever, moet worden beoordeeld. Aangezien de ID-kaart in de Paspoortwet nog steeds als reisdocument genoemd staat, ligt daarin de wettelijke basis en is dat de primaire functie, aldus de advocaat-generaal.

Voor deze redenering valt veel te zeggen, al deel ik haar niet meer. De advocaat-generaal voegt aan zijn standpunt namelijk nog een opmerking toe. Ik citeer: "Pas wanneer de ID-kaart uit de Paspoortwet wordt gehaald en dus niet langer wordt aangemerkt als reisdocument wordt dit mogelijk anders". Het betreft dan de beschouwing over de aard van het document. Nu heeft de regering op pag. 3 van de memorie van toelichting laten weten dat zij de status van de Nederlandse ID-kaart als in de Paspoortwet geregeld reisdocument wil veranderen, en de ID-kaart wil beperken tot puur een ID-kaart. Te zijner tijd zou dan een definitieve regeling voor het heffen van rechten voor de

ID-kaart worden voorzien en kan de nu voorgestelde wet weer vervallen.

Op een vraag mijnerzijds in het verslag waarom thans niet tevens wordt voorzien in een zodanige wijziging van de Paspoortwet is het antwoord in feite dat deze procedure te lang zou duren en dat een tijdelijke oplossing voor het ontstane probleem op zo kort mogelijke termijn gewenst is.

Ik betreur deze gang van zaken ten zeerste. De uitspraak van de Hoge Raad alsmede de conclusie van de advocaat-generaal hadden aanleiding moeten geven tot een onverwijld aanpassing van de Paspoortwet. Daarmee was namelijk meer recht gedaan aan de discussie die de rechtszaak heeft opgeroepen en had de wetgever veel helderder dan nu het geval is, conclusies uit deze discussie kunnen trekken. Kortom, ik vind het onderhavige voorstel niet het goede voorstel op het goede moment. Ik ben benieuwd naar de reactie van de regering, met name op de vraag wanneer wij een meer fundamentele discussie over deze kwestie, die voluit aan de orde is, kunnen voeren.



De heer **De Lange** (OSF):

Mijnheer de voorzitter. Allereerst feliciteer ik mevrouw De Boer en mevrouw Lokin met hun maidenspeeches.

De verhouding tussen de overheid en de burger is er niet altijd een van liefde op het eerste gezicht. Dikwijls wordt de burger door de overheid met wantrouwen bejegend en wordt geprobeerd maatregelen in wetgeving vast te leggen, waar de burger niet altijd het nut van inziet. De identificatieplicht met bijbehorende identiteitskaart voor elke burger is daarvan een goed voorbeeld. Zodra de burger zijn voordeur uitstapt – kinderen vanaf 14 jaar vallen hier al onder – dan dient hij zich volgens de regels van de overheid te kunnen legitimeren. Bovendien dient hij een aanzienlijk bedrag op tafel te leggen voor het aanschaffen van een identiteitskaart. De vraag is of dat terecht is.

Na een slepende procedure heeft de Hoge Raad een helder standpunt over de identiteitskaart ingenomen. De burger ontleent in feite geen plezier aan de verplichting om een identiteitskaart aan te schaffen. Die wens van de overheid mag de burger daarom niets kosten en gemeenten mogen de burger geen kosten in rekening brengen. Dat is een boeiende uitspraak.

In Nederland is veel van de staatsinrichting gebaseerd op de trias politica, naar de ideeën van de Franse filosoof Montesquieu. Die ideeën zijn beschreven in zijn boek *De l'esprit des lois* uit 1748. Weliswaar is in Nederland geen sprake van een volledige scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht – er is eerder sprake van machtspreiding dan van machtscheiding – maar niettemin zou Montesquieu in een tijd waarin vingerlikken een favoriet tijdverdrif is, zich bij de uitspraak van de Hoge Raad de vingers hebben afgelikt.

Montesquieu zou waarschijnlijk minder gecharmeerd zijn van het gevolg. Met de snelheid van het neutrino werd een reparatiewetje opgesteld dat in hoog tempo door de Tweede Kamer werd gejaast. Tegelijkertijd werd grote druk op de Eerste Kamer uitgeoefend om vergelijkbare haast te maken. De reden van deze overhaaste ingreep waren de kosten die het gevolg zijn van de uitspraak van de Hoge Raad. Gemeenten brengen jaarlijks namelijk ongeveer 12 mln. aan leges bij de burger in reke-

De Lange

ning. Hoezo trias politica? Hoezo scheiding der politieke machten?

Het nieuwe reparatiewetje is natuurlijk voer voor juristen. De uitkomst van een dergelijk debat is overigens niet onbelangrijk, omdat het raakt aan de kern van onze staatsinrichting. Juist om die reden is de druk die op de Eerste Kamer is uitgeoefend, misplaatst. Het gaat hierbij namelijk om een principiële debat, met grote repercussies voor de scheiding der machten. Om die fundamentele discussie op te offeren voor het feit dat gemeenten jaarlijks kosten maken, kan hierbij niet overtuigen. Dat geldt des te meer omdat wij later vandaag in de Eerste Kamer over een noodfonds voor Europa spreken, met door Nederland verstrekte garantiestellingen ter waarde van vele tientallen miljarden euro's. De risico's voor de belastingbetaler zijn waarschijnlijk een veelvoud van het kostenprobleempje met de identiteitskaart. Het is overigens tekenend dat ook de behandeling van deze garantiestelling van het stempel "spoed" is voorzien.

Het feit dat men de wetgeving met terugwerkende kracht meent te kunnen invoeren, is in elk geval gevoelsmatig in strijd met elke vorm van redelijkheid. Dat daarbij ook de fundamentele principes van onze rechtsstaat in het geding zijn, is bepaald niet uitgesloten. Mijn eerdere referentie aan het neutrino is dan ook niet helemaal toevallig. Door recente experimenten in CERN, waarbij neutrino's sneller dan het licht schenen te bewegen, is het principe van causaliteit in het geding. Ook bij wetgeving mag men verwachten dat het aannemen van een wet voorafgaat aan de implementatie ervan. Dat oorzaak aan gevolg voorafgaat, is namelijk een goed fysisch principe.

Ik zal me vandaag niet op het terrein van gespecialiseerde juristen begeven, maar proberen om de zaak te bekijken vanuit het oogpunt van de burger. Het vertrouwen van de burger in de overheid wordt momenteel zwaar op de proef gesteld. De zaak rond de identiteitskaart doet weinig om dat broodnodige vertrouwen te herstellen. De burger is in het algemeen van mening dat wie een deel van zijn anatomie brandt, het verdient om vervolgens op de blaren te zitten. Er kan dus geen sprake van zijn dat het overhaast doorsluizen van de kosten die gemoeid zijn met ondoelmatige en ondoordachte wetgeving, naar burgers of gemeenten kan plaatsvinden. Ook heeft de burger weinig waardering voor wetgeving met terugwerkende kracht. De burger zelf wordt doorgaans zwaar afgerekend op gemaakte fouten. Waarom zou de overheid boven dit simpele uitgangspunt staan? De overheid zou dan ook aan geloofwaardigheid winnen door eerst maar eens de hand in eigen boezem te steken.

Samenvattend: mijn fractie zal het voorliggende wetsvoorstel niet steunen, temeer omdat er geen bevredigend antwoord wordt gegeven op een aantal fundamentele beginselen van onze rechtsstaat. Een overheid die niet leert van zelfgemaakte fouten, maar de gevolgen van eigen ontoereikend handelen op anderen afwentelt, verliest in belangrijke mate haar respect en moreel gezag. Dat lijkt me een zaak van meer belang dan eventuele kosten.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 16.10 uur tot 16.30 uur geschorst.