

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 omstreken 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 Vliegheart zei het ook al. Waarom? Omdat de minister blijkbaar niet voorbereid was op de uitspraak van de Hoge Raad, terwijl deze toch gelijklopend 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 volstrekte 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 gemoeid 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 uitgesproken. 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

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 kathedier gelopen – en wie weet met net zo'n bonzend hart – om in dit huis zijn maidenspeech te houden. U zult het mij niet euvelduiden wanneer ik hier in het openbaar mijn dank uitspreek voor de liefdevolle zorg waarmee hij en mijn moeder mij hebben omringd, waardoor ik mede heb kunnen uitgroeien tot de persoon die thans voor u staat.

Graag wil ik ook mijn dank betuigen aan mijn leermeesters die mij in het staatsrecht hebben opgevoed. Ik noem Harrie Beekman, die naast prof. Duynstee mijn liefde voor het staatsrecht heeft gewekt. Ik noem Tijn Kortmann die, destijds zelf nog student, mij met 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-