

Vergaderjaar 2011–2012

33 011

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 september 2011 en het nader rapport d.d. 21 september 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 September 2011, no. 11.002234, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regering van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt een wettelijke grondslag te creëren voor de heffing van rechten door gemeenten voor het verrichten van handelingen ten behoeve van de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart. De noodzaak van een dergelijke grondslag is gelegen in het feit dat de Hoge Raad in een arrest van 9 September 2011 heeft uitgesproken dat heffing van leges voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart op basis van artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet niet is toegestaan.²

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de noodzaak tot het van overeenkomstige toepassing verklaren van de bijkomende voorwaarden die gelden voor de heffing van rechten, bedoeld in artikel 229 van de Gemeentewet, over de mogelijke financiële compensatie van gemeenten en over een mogelijk te treffen overgangsbepaling voor ingediende aanvragen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² LJN BQ4105.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 september 2011, nr. 11.002234, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 september 2011, nr. W04.11.0373/l, bied ik U hierbij aan.

1. Het oogmerk van het voorstel is de mogelijkheid te scheppen rechten te heffen ter zake van het verstrekken van een identiteitskaart als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet, alsof het rechten, bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet zijn. In het voorgestelde artikel 1 wordt bepaald dat die rechten worden aangemerkt als gemeentelijke belastingen.

Daarmee is het karakter van deze heffing niet geheel duidelijk. Indien rechten zijn beoogd, merkt de Afdeling op dat dan ook de voorwaarden die gelden voor die heffing van rechten, van overeenkomstige toepassing dienen te worden verklaard. In het bijzonder wijst de Afdeling in dit verband op het voor de tariefstelling wezenlijke voorschrift dat de geraamde baten niet mogen uitgaan boven de geraamde lasten.¹ Ook kan worden gewezen op eventuele voorschriften ingevolge artikel 229c van de Gemeentewet.² De grondslag voor het stellen van zulke voorschriften dient dan te worden opgenomen in artikel 1.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het karakter van de heffing te bezien en het voorgestelde artikel 1 zo nodig aan te passen.

2. Als gevolg van het hiervoor genoemde arrest van de Hoge Raad van 9 September 2011 kunnen de gemeenten tot de datum van indiening van dit wetsvoorstel geen leges in rekening brengen voor de verstrekking van identiteitskaarten. Verder zullen de gemeenten de in rekening gebrachte kosten voor een identiteitskaart in de periode vanaf 29 juli 2011 tot 9 september 2011 (moeten) terugstorten aan de aanvrager.³ Ondertussen moeten de gemeenten in genoemde perioden aan het Rijk de kosten blijven voldoen voor Nederlandse identiteitskaarten.⁴ In de toelichting wordt niet aangegeven op welke wijze de nadelige financiële consequenties voor de gemeenten worden gecompenseerd door het Rijk. De Afdeling wijst er in dit verband op dat de verstrekking van de identiteitskaart moet worden aangemerkt als een medebewindstaak.⁵ De kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken worden door het Rijk aan gemeenten vergoed.⁶

Tegen die achtergrond adviseert de Afdeling in overleg met de gemeenten de financieel nadelige consequenties van de gemeenten te compenseren. Zij adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Ingevolge artikel 3 van het wetsvoorstel treedt deze wet in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met de dag na de datum van indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Inmiddels is naar aanleiding van de berichtgeving rond het arrest van de Hoge Raad het aantal aanvragen voor een identiteitskaart drastisch toegenomen. In het licht van de kenbaarheid en rechtszekerheid ten behoeve van de burger adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de mogelijke noodzaak van een overgangsbepaling op grond waarvan de thans geldende rechtstoestand van toepassing blijft op de tot en met de datum van indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediende aanvragen voor een identiteitskaart.

¹ Artikel 229b, eerste lid, van de Gemeentewet.

² Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen inzake de belastingen, bedoeld in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk, nadere regels worden gegeven.

³ In verband met de bezwaartermijn van 6 weken.

⁴ Zie artikelen 6 en 12 van het Besluit paspoortgelden.

⁵ Zie artikel 16a van de Paspoortwet.

⁶ Op grond van artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering om de artikelen 229b en 229c van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing te verklaren, zijn artikel 1 van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangevuld. Tevens is de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies aangevuld, inzake het overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten omtrent de wijze waarop gemeenten worden gecompenseerd voor het niet kunnen heffen van rechten voor het in behandeling nemen van aanvragen voor de Nederlandse identiteitskaart. Ten slotte is naar aanleiding van de derde opmerking in het advies voorzien in een overgangsbepaling in artikel 2, derde lid.

In het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn anders dan naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering nog de volgende verbeteringen aangebracht:

- In artikel 2, tweede lid, is artikel 7, tweede lid, van de Paspoortwet toegevoegd. Dit omdat ook in het tweede lid van artikel 7 van de Paspoortwet beperkingen worden gesteld aan de rechten die gemeenten kunnen heffen inzake (een aanvraag voor) een identiteitskaart. Deze beperkingen moeten ook gelden voor rechten die worden geheven op grond van het onderhavige wetsvoorstel. Door de nieuwe redactie wordt dit zeker gesteld.
- Voorts is de artikelsgewijze toelichting op artikel 2 verduidelijkt voor wat betreft de mogelijkheden die de bestaande gemeentelijke verordeningen bieden voor het heffen van rechten.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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