



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

[Redacted]

Directie Burgerschap en
Informatiebeleid
Identiteit

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Contactpersoon

[Redacted]

Kenmerk
2011-2000536091

Datum 29 november 2011
Betreft uw brief van 30 september 2011

Bijlagen
9

Geachte [Redacted]

Bij brief van 30 september 2011 heeft u bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).

Bij brief van 6 oktober 2011 is de ontvangst van uw verzoek bevestigd.

Op 18 oktober 2011 heeft een gesprek met u plaatsgevonden om uw verzoek verduidelijkt te krijgen.

Op basis van dit gesprek met u is duidelijk geworden dat uw verzoek betrekking heeft op de voorbereiding van de Wet van 13 oktober 2011 houdende de regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart en op alle documenten inzake de verplichte identificatie.

Bij brief van 31 oktober 2011 is de termijn om op uw verzoek te beslissen met vier weken verlengd.

Met betrekking tot uw verzoek om informatie bericht ik u als volgt.

Uw verzoek om alle documenten inzake de verplichte identificatie is op grond van artikel 4 van de Wob ter behandeling doorgestuurd naar het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit is op 18 oktober 2011 met u besproken en u bent daarover bij brief van 26 oktober 2011 geïnformeerd.

Uw verzoek betreft voor het overige informatie over de voorbereiding van de Wet van 13 oktober 2011 houdende de regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart (hierna: de Wet van 13 oktober 2011) en meer in het bijzonder de daarin opgenomen terugwerkende kracht. Deze informatie verstrek ik u. Om u hierbij zo goed mogelijk van dienst te zijn treft u in de bijlage bij deze brief een beschrijving aan van de verschillende stappen in het proces dat heeft geleid tot de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Hierbij wordt waar mogelijk verwezen naar concrete documenten, die als bijlage zijn bijgevoegd. Van reeds openbare documenten wordt de vindplaats vermeld.

De bijlage en de bijgevoegde stukken maken onderdeel uit van dit besluit.

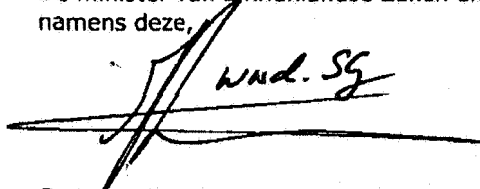
Datum
29 november 2011

Kenmerk
2011-2000536091

Ten slotte wijs ik u ter informatie op een besluit dat eerder is genomen naar aanleiding van een Wob-verzoek van iemand anders en dat eveneens betrekking heeft op de Wet van 13 oktober 2011. Dat besluit van 10 oktober 2011 voeg ik eveneens bij.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wvd. SG', is written over a horizontal line. The signature is stylized and somewhat cursive.

R.M. van Erp-Bruinsma
Secretaris-generaal

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen per brief bezwaar maken bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, Directie Burgerschap en Informatiebeleid, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.

bijlage

Bijlage bij de antwoordbrief op uw verzoek van 30 september 2011

Bijlage nummer	1
Datum	29 november 2011
Ons Kenmerk	2011-2000536083

In antwoord op uw verzoek om informatie bevat deze bijlage een overzicht van de stappen in het proces dat heeft geleid tot het wetsvoorstel voor de regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart. Deze bijlage maakt onderdeel uit van het besluit in reactie op uw verzoek van 30 september 2011.

1. De uitspraak van de Hoge Raad van 9 september 2011

Het traject dat heeft geleid tot het indienen van het wetsvoorstel houdende de regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart vangt aan op 9 september 2011, naar aanleiding van een uitspraak van de Hoge Raad op die datum. Naar aanleiding van een beroep in cassatie van de gemeente Leudal wijst de Hoge Raad op 9 september 2011 arrest in een zaak waarin een inwoner van de gemeente Leudal bezwaar en beroep had ingediend tegen de leges die hem bij onder meer de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart (NIK) in rekening werden gebracht. In het arrest verwerpt de Hoge Raad het beroep in cassatie van de gemeente Leudal en bevestigt daarmee het eerdere oordeel van het Hof 's-Hertogenbosch van 7 oktober 2010. De overwegingen van de Hoge Raad zijn te vinden in het arrest, dat beschikbaar is op www.rechtspraak.nl.¹ Tevens is het arrest bijgevoegd als bijlage.

⇒ *Bijlage 1: uitspraak Hoge Raad 9 september 2011.*

2. De gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad

De uitspraak van de Hoge Raad van 9 september 2011 had gevolgen vanaf het moment van de uitspraak. Gemeenten konden vanaf 9 september 2011 geen leges meer heffen bij de aanvraag van een NIK door een burger, voor zover aan de aanvraag geen rechtstreeks en overwegend individualiseerbaar belang verbonden was. In de praktijk betekende dit dat gemeenten geen leges meer konden heffen bij de aanvraag van een NIK door een persoon met de leeftijd van 13 jaar en 6 maanden en ouder. Bij aanvragen door personen met deze leeftijd kon namelijk worden aangenomen dat de aanvraag werd gedaan om (op termijn) te kunnen

¹ HR 9 september 2011, LJN BQ4105

voldoen aan de toonplicht van de Wet op de Uitgebreide Identificatieplicht (WUID). De toonplicht uit de WUID geldt voor ieder die de leeftijd van 14 jaar heeft bereikt.

Datum
29 november 2011

Volgend op de uitspraak van de Hoge Raad zijn gemeenten op 9 september 2011 door het ministerie van BZK geïnformeerd over de gevolgen van de uitspraak. Dit is gebeurd aan de hand van een brief aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In de brief van 9 september 2011 is aangegeven dat de gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad door het ministerie van BZK werden onderzocht, mogelijk in relatie tot het aanpassen van wet- en regelgeving. Een afschrift van de brief is gezonden aan de Tweede Kamer en is beschikbaar via de website www.overheid.nl.² Een kopie van de brief is gevoegd bij deze brief.

⇒ *Bijlage 2: brief 9 september 2011 aan de VNG.*

Ook is in de brief van 9 september 2011 beschreven dat als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad mogelijk een toeloop kan ontstaan op gemeenten voor het aanvragen van een NIK. In de periode van 9 september tot en met 21 september 2011 zijn ongeveer 155.000 aanvragen gedaan voor een NIK. Normaal worden in eenzelfde periode van 9 werkdagen tussen de 35.000 en 40.000 aanvragen gedaan. Als gevolg van de toeloop ontstond een aanzienlijk financieel gat voor rijk en gemeenten, wat opliep tot € 800.000 euro per dag.

3. Het voorbereiden van de reparatiewet

Gezien de financiële gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad is vanaf 9 september 2011, zoals aangegeven in de brief aan de VNG van 9 september 2011, gewerkt aan een oplossing die op korte termijn effect zou kunnen hebben. Wat dat betreft is gekozen voor het uitwerken van een nieuwe wet, op basis waarvan gemeenten rechten kunnen heffen bij de aanvraag van een NIK.

De argumenten om te kiezen voor een nieuwe wet, zijn beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat uiteindelijk naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad bij de Tweede Kamer is aangeboden. De memorie van toelichting is beschikbaar via www.overheid.nl en is bijgevoegd als bijlage.³

⇒ *Bijlage 3: memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.*

4. Het advies van de Raad van State

Het is vast onderdeel van een wetgevingstraject dat een wetsvoorstel voor advies wordt aangeboden aan de afdeling Advisering van de Raad van State, alvorens het aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. De Raad van State controleert op uitvoerbaarheid en noodzakelijkheid en juridische kwaliteit en geeft onafhankelijk advies. De Raad van State heeft het onderhavige wetsvoorstel bestudeerd en heeft een advies uitgebracht. Het advies en het nadere rapport naar aanleiding hiervan zijn beschikbaar op www.overheid.nl.⁴ Voor uw informatie zijn het advies en het nadere rapport ook bijgevoegd als bijlage.

⇒ *Bijlage 4: advies Raad van State en nader rapport.*

² Kamerstukken II 2011/12, 33011, nr. 9.

³ Kamerstukken II 2011/12, 33011, nr. 3.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33011, nr. 4.

5. De inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voor de regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart is op 21 september 2011 ingediend bij de Tweede Kamer.⁵ Naar aanleiding van het indienen van het wetsvoorstel is een persbericht uitgebracht.⁶ De aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer, het wetsvoorstel en het persbericht zijn beschikbaar via www.overheid.nl en www.rijksoverheid.nl en zijn tevens bijgevoegd als bijlagen. Een uitgebreide toelichting bij de inhoud van het wetsvoorstel wordt gegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, welke is bijgevoegd als bijlage.

Datum
29 november 2011

In het wetsvoorstel is bepaald dat de wet in werking zal treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en terugwerkt tot en met de dag na de indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, te weten 22 september 2011. De argumenten om in het kader van het wetsvoorstel te kiezen voor terugwerkende kracht zijn beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt tevens verwezen naar een brief van de staatssecretaris van Financiën hieromtrent uit 1996, waarin de problematiek rondom terugwerkende kracht van wetgeving uitvoerig wordt besproken. Deze brief is beschikbaar via www.overheid.nl.⁷

- ⇒ *Bijlage 5: de aanbiedingsbrief bij het wetsvoorstel.*
- ⇒ *Bijlage 6: de tekst van het wetsvoorstel.*
- ⇒ *Bijlage 7: het persbericht inzake het wetsvoorstel.*

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33011, nr. 1.

⁶ Beschikbaar op rijksoverheid.nl.

⁷ Kamerstukken II 1996/97, 25212, nr. 1.

LJN: BQ4105, Hoge Raad , 10/04967

Datum 09-09-2011

uitspraak:

Datum 09-09-2011

publicatie:

Rechtsgebied: Belasting

Soort procedure: Cassatie

Inhoudsindicatie: Art. 229 Gemeentewet. Leges en legitimatieplicht. Algemeen belang versus individueel belang. Verstrekking Nederlandse identiteitskaart dienst in de zin van de Gemeentewet?

Uitspraak

Nr. 10/04967

9 september 2011

Arrest

gewezen op het beroep in cassatie van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leudal (hierna: het College) tegen de uitspraak van het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch van 7 oktober 2010, nr. 09/00474, betreffende van X te Z (hierna: belanghebbende) geheven leges.

1. Het geding in feitelijke instanties

Van belanghebbende zijn bij één schriftelijke kennisgeving, gedagtekend 16 juli 2004, ter zake van de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart en van een rijbewijs bedragen aan leges geheven, welke bedragen, na daartegen gemaakte bezwaren, bij gezamenlijke uitspraak van de heffingsambtenaar zijn gehandhaafd.

De Rechtbank te Roermond (nr. AWB 05/831) heeft het tegen die uitspraak ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Belanghebbende heeft tegen de uitspraak van de Rechtbank hoger beroep ingesteld bij het Hof. Het Hof heeft de uitspraak van de Rechtbank vernietigd, het beroep gegrond verklaard, de uitspraak van de heffingsambtenaar vernietigd en de schriftelijke kennisgeving verminderd. De uitspraak van het Hof is aan dit arrest gehecht.

2. Geding in cassatie

Het College heeft tegen 's Hofs uitspraak beroep in cassatie ingesteld. Het beroepschrift in cassatie is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

Belanghebbende heeft een verweerschrift ingediend.

De Advocaat-Generaal C.W.M. van Ballegooijen heeft op 4 mei 2011 geconcludeerd tot gegrondverklaring van het beroep in cassatie, vernietiging van de uitspraak van het Hof, en bevestiging van de uitspraak van de Rechtbank.

Zowel het College als belanghebbende heeft schriftelijk op de conclusie gereageerd.

3. Beoordeling van het middel

3.1. In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

3.1.1. Belanghebbende heeft op 16 juli 2004 bij de gemeente Heythuysen (thans de gemeente Leudal; hierna: de gemeente) aanvragen ingediend voor het verkrijgen van een Nederlandse identiteitskaart (hierna: ID-kaart) en van een rijbewijs.

3.1.2. Voor het in behandeling nemen van deze aanvragen zijn ingevolge de Legesverordening 2004 van de gemeente (hierna: de Verordening) bij één schriftelijke kennisgeving in de vorm van een kassabon leges geheven ten bedrage van € 30,55 respectievelijk € 25.

3.1.3. Belanghebbendes bezwaar tegen de heffing van de beide legesbedragen is afgewezen.

3.2. Het Hof heeft, voor zover hier van belang, geoordeeld dat het verkrijgen van een ID-kaart zozeer dienstbaar is aan identificatieplichten die liggen in de sfeer van de publieke taakuitoefening, en zozeer ondergeschikt is aan een individualiseerbaar belang, dat het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van deze kaart niet meer kan worden aangemerkt als een dienst in de zin van artikel 229, lid 1, letter b, van de Gemeentewet. De bij de Verordening behorende Tarieventabel voor ter zake van een ID-kaart geheven leges is daarom onverbindend, aldus het Hof. Tegen dit oordeel richt zich middelonderdeel 1.

3.3.1. Door of vanwege het gemeentebestuur verrichte werkzaamheden kunnen worden aangemerkt als een dienst in de zin van artikel 229, lid 1, letter b, van de Gemeentewet, indien die werkzaamheden rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Het middelonderdeel faalt voor zover het van een andere opvatting uitgaat.

3.3.2. Het middelonderdeel betoogt voorts dat aan het hiervoor onder 3.3.1 vermelde criterium ten aanzien van een ID-kaart niet wordt toegekomen omdat de wetgever ervan is uitgegaan dat gemeenten ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van een dergelijke kaart leges kunnen heffen, terwijl de uitbreiding van de identificatieplicht voor de rijkswetgever geen aanleiding is geweest om hierop terug te komen. Het middelonderdeel faalt in zoverre eveneens, op de gronden vermeld in onderdeel 10.3 van de conclusie van de Advocaat-Generaal.

3.3.3. Bij de beantwoording van de vraag of het in behandeling nemen van een aanvraag voor een ID-kaart in overheersende mate verband houdt met een individualiseerbaar belang als hiervoor in 3.3.1 bedoeld, dient in het bijzonder acht te worden geslagen op de Wet op de uitgebreide identificatieplicht van 24 juni 2004, Stb. 2004, 300 (hierna: de WUID). De algemene draagplicht en toonplicht die voortvloeien uit de WUID zijn blijkens de door het Hof onder 4.4 van zijn uitspraak aangehaalde memorie van toelichting ingevoerd met het oog op de rechtshandhaving en de bestrijding van criminaliteit; door invoering van een plicht voor personen die in Nederland verblijven tot het dragen en desgevorderd tonen van een geldig identiteitsbewijs, kan een bijdrage worden geleverd aan een betere handhaving van regels en een verbetering van het toezicht in de openbare ruimte, aldus die toelichting. Deze algemene draag- en toonplicht dient aldus uitsluitend het algemeen belang.

3.3.4. De documenten waarmee aan de identificatieplicht kan worden voldaan - het paspoort, het rijbewijs en de ID-kaart - kunnen ook worden gebruikt voor doeleinden die verband houden met individuele belangen van de houder van het document. Het is echter niet mogelijk om bij iedere aanvraag van een zodanig document objectief vast te stellen welk belang bij het doen van de aanvraag overheerst. Uitvoerbaarheidsargumenten nopen ertoe als maatstaf te hanteren of de verstrekking van ieder van deze documenten naar haar aard vooral in het algemeen belang dan wel vooral ten behoeve van individualiseerbare belangen plaatsvindt.

3.3.5. Bij het voorgaande dient in aanmerking te worden genomen dat in verband met de eerderbedoelde draag- en toonplicht vaststaat dat iedere aanvrager van een identiteitsbewijs met zijn aanvraag (ook) het algemeen belang dient. Dat steeds ook individualiseerbare belangen worden gediend staat daarentegen niet vast; er kan integendeel van worden uitgegaan dat sommige (categorieën) aanvragers in het geheel geen individualiseerbaar belang bij de verstrekking zullen hebben. Dit vormt een zwaarwegend argument om terughoudend te zijn met de aanname dat bij de verstrekking van ieder identiteitsbewijs individualiseerbare belangen vooropstaan.

3.3.6. Het rijbewijs is vereist om een motorrijtuig te mogen besturen. Hiermee heeft het rijbewijs in alle gevallen een belangrijke functie ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Het paspoort heeft als mondiaal erkend reisdocument eveneens een belangrijke functie ten behoeve van een zodanig belang. Van rijbewijzen en paspoorten moet daarom worden aangenomen dat hun functie ten behoeve van een individualiseerbaar belang bij de aanvraag overheerst, temeer nu een gemakkelijker verkrijgbaar alternatief in de vorm van de ID-kaart voorhanden is voor diegenen die een identificatiebewijs willen aanvragen met uitsluitend of overwegend het oog op de eerderbedoelde draag- en toonplicht.

3.3.7. Hoewel de ID-kaart in bepaalde opzichten dienst kan doen als reisdocument, is met dit document naar zijn aard in mindere mate een individueel belang gemoeid dan met het rijbewijs en het paspoort. Daarvan uitgaande brengt hetgeen in 3.3.4 en 3.3.5 is overwogen mee dat onder de werking van de WUID niet kan worden aangenomen dat de aanvraag van een ID-kaart, 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.

3.3.8. Opmerking verdient nog dat ten tijde van het aanvragen van de ID-kaart door belanghebbende op 16 juli 2004 de WUID reeds in het Staatsblad was geplaatst, zij het dat de inwerkingtreding pas met ingang van 1 januari 2005 was voorzien. Gelet op de geldigheidsduur van de ID-kaart en de noodzaak zich vóór 1 januari 2005 van een identiteitsbewijs te voorzien, kan de onderhavige aanvraag worden aangemerkt als een aanvraag die (mede) is gedaan met het oog op de draag- en toonplicht op grond van de WUID. De hiervoor weergegeven slotsom dat heffing van leges onder de werking van de WUID niet mogelijk is, geldt daarom ook voor de onderhavige aanvraag van een ID-kaart.

3.3.9. Middelonderdeel 1 faalt derhalve ook voor het overige.

3.4. Middelonderdeel 2 komt terecht op tegen het dictum van 's Hofs uitspraak. Zoals hiervoor in 3.1.2 weergegeven is sprake van twee bedragen aan geheven leges, verenigd op één kassabon. Het Hof had de geheven leges ter zake van het in behandeling nemen van de aanvraag voor het verkrijgen van een rijbewijs moeten handhaven en de geheven leges ter zake van het in behandeling nemen van de aanvraag voor een ID-kaart moeten vernietigen. In zoverre is het beroep in cassatie gegrond.

3.5. Het hiervoor onder 3.4 overwogene brengt mede dat 's Hofs uitspraak niet in stand kan blijven. De Hoge Raad kan de zaak afdoen.

4. Proceskosten

De Hoge Raad acht geen termen aanwezig voor een veroordeling in de proceskosten.

5. Beslissing

De Hoge Raad:

verklaart het beroep in cassatie gegrond,

vernietigt de uitspraak van het Hof, doch uitsluitend voor zover daarbij de schriftelijke kennisgeving is verminderd tot een bedrag van € 25,

handhaaft de geheven leges ten bedrage van € 25 ter zake van het in behandeling nemen van de aanvraag van een rijbewijs, en

vernietigt de geheven leges ter zake van het in behandeling nemen van de aanvraag van een identiteitskaart ten bedrage van € 30,55.

Dit arrest is gewezen door de raadsheer C. Schaap als voorzitter, en de raadsheren J.W.M. Tijnagel, A.H.T. Heisterkamp, M.W.C. Feteris en R.J. Koopman, in tegenwoordigheid van de waarnemend griffier A.I. Bouszak-Leeksma, en in het openbaar uitgesproken op 9 september 2011.

Conclusie

Nr. 10/04967

Nr. Rechtbank: 05/831

Nr. Gerechtshof: 09/00474

Derde Kamer B

Leges 2004

PROCUREUR-GENERAAL BIJ DE HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

MR. C.W.M. VAN BALLEGOOIJEN

ADVOCAAT-GENERAAL

Conclusie van 4 mei 2011 inzake:

B & W Gemeente Leudal
 tegen
 X

Feiten en loop van het geding

1.1 Belanghebbende heeft op 16 juli 2004 bij (destijds) de gemeente Heythuysen (thans de gemeente Leudal; hierna: de gemeente) een aanvraag ingediend voor het verkrijgen van een rijbewijs en een Nederlandse identiteitskaart (hierna: identiteitskaart).

1.2 Van belanghebbende zijn, ingevolge de Verordening op de heffing en de invordering van leges 2004(1) (hierna: de verordening) en de daarbij behorende tarieventabel, voor het in behandeling nemen van zijn aanvraag bij schriftelijke kennisgevingen leges in rekening gebracht. Deze kennisgevingen zijn conform artikel 239, lid 1 van de Gemeentewet op één biljet verenigd.(2)

1.3 Belanghebbende heeft bezwaar gemaakt tegen deze heffingen, welk bezwaar door de heffingsambtenaar van de gemeente (hierna: de heffingsambtenaar) ongegrond is verklaard. Belanghebbende heeft beroep ingesteld bij de Rechtbank Roermond (hierna: de Rechtbank). De Rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard.(3) Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch (hierna: het Hof) heeft het door belanghebbende ingestelde hoger beroep gegrond verklaard, de uitspraken van de Rechtbank en de heffingsambtenaar vernietigd en de schriftelijke kennisgeving verminderd voor zover die ziet op in rekening gebrachte leges voor de aanvraag van een identiteitskaart.(4) Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente (hierna: het College) heeft tegen de uitspraak van het Hof beroep in cassatie ingesteld. Het verzoek van het College om versnelde behandeling is bij beschikking van 9 december 2010 afgewezen.

1.4 Deze procedure heeft de pers gehaald.(5) Er zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld over het financiële risico dat de gemeenten lopen als zij geen leges kunnen heffen ter zake van het in behandeling nemen van aanvragen van identiteitskaarten. Dit betreft een bedrag van circa € 51,5 miljoen.(6) Uit het jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2009 maak ik op dat in 2009 1,3 miljoen identiteitskaarten zijn aangevraagd.(7)

Het geding in feitelijke instanties

Rechtbank

2.1 Bij de Rechtbank is mede in geschil of het verstrekken van een rijbewijs en een identiteitskaart diensten zijn waarbij het publieke belang voorop staat.

2.2 De Rechtbank heeft omtrent het geschil overwogen:

2.10. (...) dat het aanvragen van een rijbewijs en een Nederlandse identiteitskaart moet worden aangemerkt als een dienst in de zin van de verordening. Het door eiser in zijn gronden van beroep aangehaalde arrest van de Hoge Raad van 13 augustus 2004 (LJN: AF1017) inzake een verzoek om vergoeding van planschade, kan niet tot een ander oordeel leiden. In tegenstelling tot laatstgenoemd arrest, waarin de Hoge Raad heeft geoordeeld dat een planschadeverzoek, dat voortvloeit uit een door de gemeente gewijzigde bestemming, om die reden een gevolg is van de publieke taakuitoefening van de gemeente, ligt aan de aanvraag van een rijbewijs en een Nederlandse identiteitskaart (ook) een individueel belang ten grondslag. Zo is eiser pas bevoegd een auto te besturen indien hij beschikt over een dergelijk document en blijkt uit een Nederlandse identiteitskaart dat eiser gerechtigd is in Nederland te verblijven en hier arbeid te verrichten.

2.3 De Rechtbank heeft het beroep tegen de uitspraak van de heffingsambtenaar ongegrond verklaard.

Hof

2.4 Het Hof heeft het geschil, voor zover in cassatie relevant, omschreven:

3.1. (...) A. Moet de schriftelijke kennisgeving worden vernietigd op de grond dat aan de aanvraag voor het verkrijgen van een Nederlandse identiteitskaart geen individueel belang ten grondslag ligt?
 B. Moet de schriftelijke kennisgeving worden vernietigd op de grond dat aan de aanvraag voor het verkrijgen van een rijbewijs geen individueel belang ten grondslag ligt?

2.5 Het Hof citeert in r.o. 4.1 uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet op de identificatieplicht (zie 6.3) en overweegt vervolgens ten aanzien van het geschilpunt A, het aanvragen van een identiteitskaart:

4.2. Uit deze toelichting leidt het Hof af dat de Nederlandse identiteitskaart, die in artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet is omschreven als reisdocument van Nederland, geldig voor de landen die partij zijn bij de (...) Europese Overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa (...), met name is bedoeld identiteitsbewijs te zijn. Dit laat onverlet dat de identiteitskaart ook kan worden gebezigd als reisdocument binnen de Europese Unie.

4.3. Het vorenbedoelde wetsvoorstel heeft geleid tot de invoering van de Wet op de identificatieplicht (...) met ingang van 1 juni 1994. Het Hof laat in het midden of met de invoering van de beperkte identificatieplicht bij de Wet op de identificatieplicht het bezit van de Nederlandse identiteitskaart, teneinde te kunnen voldoen aan de in die wet opgenomen identificatieverplichtingen, al zozeer publieke belangen dient dat niet meer gesproken kan worden dat het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van deze kaart kan worden aangemerkt als een dienst in de zin van artikel 229, lid 1, onderdeel [b] van de Gemeentewet, hoewel daarvoor reeds zwaarwegende argumenten zouden kunnen worden aangevoerd.

De in de Wet op de identificatieplicht opgenomen en aangescherpte identificatieverplichtingen, waaraan enkel door het tonen van de Nederlandse identiteitskaart of een ander aangewezen document kan worden voldaan, zien onder meer op het tegengaan van financiële fraude, het witwassen van geld, sociale verzekeringsfraude, illegale tewerkstelling, zwart rijden en voetbalvandalisme. Deze identificatieverplichtingen betreffen alle het publieke domein. De Nederlandse identiteitskaart is daarmee in belangrijke mate dienstbaar geworden aan publieke belangen.

4.4. Naar het oordeel van het Hof is in ieder geval met de invoering van de algemene identificatieplicht bij de Wet op de uitgebreide identificatieplicht van 24 juni 2004, Stb. 2004, 300 het publieke belang bij het bezit van de Nederlandse identiteitskaart zozeer gaan overheersen dat het individuele belang bij het bezit daarvan van ondergeschikte betekenis is. In dat verband verwijst het Hof naar de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel (...) Wet op de uitgebreide identificatieplicht (...) (Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. 3) waarin is gesteld dat de bestaande beperkte identificatieplichten niet meer toereikend zijn en daarom moeten worden uitgebreid opdat de bestrijding van de criminaliteit en de rechtshandhaving doeltreffender zullen worden. Door invoering van een plicht tot het dragen en tonen van een geldig identiteitsbewijs voor personen die in Nederland verblijven kan een bijdrage worden geleverd aan een betere handhaving van regels en een verbetering van het toezicht in de openbare ruimte, aldus die toelichting.

4.5. Nu in artikel 2 van de verordening het begrip "diensten" kennelijk in dezelfde zin wordt gebruikt als in artikel 229, lid 1, onderdeel b van de Gemeentewet, kunnen ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van een Nederlandse identiteitskaart alleen leges worden geheven indien het gaat om werkzaamheden die liggen buiten het gebied van de publieke taakuitoefening en rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Het Hof is gelet op het voorgaande van oordeel dat het verkrijgen van een Nederlandse identiteitskaart zozeer dienstbaar is aan identificatieplichten die liggen in de sfeer van de publieke taakuitoefening, en zozeer ondergeschikt is aan een individualiseerbaar belang, dat het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van deze kaart niet meer kan worden aangemerkt als een dienst in de zin van artikel 229, lid 1, onderdeel b van de Gemeentewet.

De tarieventabel, behorende bij de verordening, moet derhalve voor zoveel het betreft het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van een Nederlandse identiteitskaart onverbindend worden verklaard. (...)

4.6. Ten overvloede wijst het Hof er in dit kader op dat de overheersing van het publieke belang bij het bezit van de Nederlandse identiteitskaart met ingang van 1 januari 2010 nog verder is vergroot door de wijziging van artikel J 24 van de Kieswet bij de Wet van 22 oktober 2009 (...) (Stb. 2009, 452), op grond waarvan tot de stemming slechts wordt toegelaten de kiezer die bevoegd is aan de verkiezing deel te nemen, voor zover de voorzitter van het stembureau de identiteit van de kiezer heeft vastgesteld aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

Anders luidt het oordeel van het Hof over het aanvragen van het rijbewijs:

4.7. Het Hof is van oordeel dat het bezit van een rijbewijs het besturen van motorrijtuigen legitimeert en dat aldus het in behandeling nemen van een aanvraag tot het afgeven, vernieuwen of omwisselen van een rijbewijs een werkzaamheid betreft die ligt buiten het gebied van de publieke taakuitoefening

en rechtstreeks en in overheersende mate verband houdt met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang.

2.6 Het Hof heeft het hoger beroep gegrond verklaard, de uitspraken van de Rechtbank en de heffingsambtenaar vernietigd en de schriftelijke kennisgeving verminderd.

Het geding in cassatie

3.1 Het College heeft tijdig en ook overigens op regelmatige wijze beroep in cassatie ingesteld. Belanghebbende heeft een verweerschrift ingediend.

3.2 Het College draagt als middel van cassatie voor:

Het College voert tegen de onderhavige uitspraak van het Hof het navolgende middel van cassatie aan, houdende schending van het recht, in het bijzonder van 229 lid 1 onderdeel b en artikel 239 van de Gemeentewet en van art. 2, art. 5 en art. 6 van de Legesverordening 2004 van de gemeente Heythuysen en de daarbij behorende tarieventabel, dan wel art. 8:77 van de Algemene wet bestuursrecht, doordat het Hof heeft geoordeeld als vermeld in rov. 4.1-4.6 van zijn uitspraak en in zijn beslissing, zulks ten onrechte, althans op gronden die deze oordelen niet kunnen dragen, op grond van de navolgende, mede in onderling verband en samenhang in aanmerking te nemen redenen.

3.3 Het middel bestaat uit twee onderdelen, waarvan het eerste onderdeel een primaire, subsidiaire en meer subsidiaire klacht bevat. In onderdeel 1 primair leidt het College uit de parlementaire geschiedenis van de Paspoortwet, het Besluit Paspoortgelden, de Wet op de identificatieplicht en de Wet op de uitgebreide identificatieplicht af dat de wetgever altijd de mogelijkheid heeft willen laten bestaan dat de kosten die samenhangen met de aanvraag van een identiteitskaart door de gemeente worden doorberekend aan de aanvrager. Subsidiair betoogt het College in onderdeel 1 dat het criterium dat de Hoge Raad hanteerde in het Brandweerkostenarrest (7.5) te ruim is geformuleerd, omdat bijna iedere dienst van een gemeente een uitvloeisel is van haar publieke taken. Het criterium sluit niet aan bij de bedoeling van de wetgever, daar ook bij zuiver publiekrechtelijke handelingen van de overheid gesproken kan worden van dienstverlening aan vooral particulieren. Meer subsidiair meent het College in onderdeel 1 dat het Hof het criterium van het Brandweerkostenarrest onjuist heeft toegepast dan wel dat zijn afweging onbegrijpelijk, althans onvoldoende is gemotiveerd. Onderdeel 2 bevat de klacht dat het Hof door de vermindering van de schriftelijke kennisgeving (enkelvoud) heeft miskend dat de nota legesheffing twee afzonderlijke kennisgevingen bevat, te weten één ter zake van de aanvraag van een rijbewijs en één ter zake van de aanvraag van een identiteitskaart.

De Gemeentewet en de verordening

4.1 Artikel 229, lid 1, aanhef en onderdeel b van de Gemeentewet luidt met ingang van 1 januari 1995:(8)

Rechten kunnen worden geheven ter zake van:

- a. (...)
- b. het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten;
- c. (...)

4.2 Vóór 1 januari 1995 waren de leges apart geregeld in de Gemeentewet, maar ook toen al als genotsretributies, dus als rechten geheven voor het genot van diensten van de gemeente. De tekst van de voorganger van artikel 229, lid 1, aanhef en onderdeel b van de Gemeentewet, te weten artikel 227, lid 1, aanhef en onderdeel b, ten tweede van de Gemeentewet (oud), luidde:

1. Voor gemeentelijke belastingen worden gehouden de door de gemeente gevorderde

a. leges

b. rechten (...) voor:

1°. (...);

2°. het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten, tenzij deze bedrijfsmatig worden verstrekt of bestaan in het tijdelijk ter beschikking van particulieren stellen van gemeentepersoneel;

Ik citeer de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wijziging van de Gemeentewet (4.1) per 1 januari 1995:(9)

Het woord leges komt in ons voorstel niet meer voor, evenmin als dat in de gemeentewet van vóór

1970 het geval was. Hiermee willen wij aangeven dat er geen wezenlijk verschil bestaat tussen de leges en de andere rechten. De leges vormen in juridisch en economisch opzicht geen echte belastingen maar, net als de andere rechten die in dit artikel zijn opgenomen, vergoedingen voor individuele tegenprestaties van de overheid. Wij hebben dan ook geen afzonderlijke rechtsgrond voor de leges opgenomen.

In diezelfde Memorie van Toelichting is ter zake van het begrip diensten opgemerkt:(10)
Wij zijn van mening dat in een moderne staatsopvatting zeer wel van dienstverlening gesproken kan worden als het gaat om een zuiver publiekrechtelijke handeling van de overheid, zoals het afgeven van een vergunning of het verlenen van ontheffing van een verbodsbepaling.

4.3 De verordening, voor zover van belang, luidt:

Artikel 2 Belastbaar feit

Onder de naam 'leges' worden rechten geheven ter zake van het genot van door het gemeentebestuur verstrekte diensten, genoemd in deze verordening en de daarbij behorende tarieventabel.

Artikel 3 Belastingplicht

Belastingplichtige is de aanvrager van de dienst dan wel degene ten behoeve van wie de dienst is verleend.

Artikel 5 Tarieven

1 De leges worden geheven naar de tarieven, opgenomen in de bij deze verordening behorende tarieventabel.

2 (...)

Artikel 6 Wijze van heffing

De leges worden geheven bij wege van een mondelinge dan wel een gedagtekende schriftelijke kennisgeving, waaronder mede wordt begrepen een stempelafdruk, zegel, nota of andere schriftuur.

Artikel 11 Inwerkingtreding, overgangsbepaling en citeertitel

1 (...)

2 (...)

3 (...)

4 De datum van ingang van de heffing is 1 januari 2004.

Klaarblijkelijk is het begrip 'dienst' in artikel 2 van de verordening in dezelfde zin gebruikt als in artikel 229, lid 1, onderdeel b van de Gemeentewet.

4.4 De in artikel 5 van de verordening vermelde tarieventabel, voor zover van belang, luidt:

Hoofdstuk 9 Reisdocumenten

9.1 Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een aanvraag:

9.1.1 tot het verstrekken van een nationaal paspoort (...)[€] 37,95

(...)

9.1.6 tot het verstrekken van een Nederlandse identiteitskaart (NIK)[€] 30,55

(...)

Hoofdstuk 10 Rijbewijzen

10.1 Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een aanvraag:

10.1.1 tot het afgeven, vernieuwen of omwisselen van een rijbewijs[€] 25,00

De Paspoortwet

5.1 Artikel 2, lid 1, onderdeel a, b, c, d, e en g, en lid 2 van de Paspoortwet geven een overzicht van de verschillende reisdocumenten en luidden in het onderhavige jaar:

1. Reisdocumenten van het Koninkrijk der Nederlanden zijn:

a. nationaal paspoort;

b. diplomatiek paspoort;

c. dienstpaspoort;

d. reisdocument voor vluchtelingen;

e. reisdocument voor vreemdelingen;

f. (...)

g. andere reisdocumenten, door Onze Minister vast te stellen.

2. Reisdocument van Nederland is de Nederlandse identiteitskaart, geldig voor de landen die partij zijn bij de op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europese Overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa (Trb. 1960, 103). (...)

5.2 Bij de invoering van de Paspoortwet is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 uitgelegd waarom definities van de begrippen reisdocument en paspoort ontbreken. Dat hangt samen met het gebruik van de documenten voor andere doeleinden dan reizen over de grens, namelijk het gebruik ervan als identificatiedocument in Nederland. Opgemerkt is:(11)

Er is geen definitie opgenomen van het begrip "reisdocument" of "paspoort". Opneming daarvan in deze wet werd niet raadzaam geacht in verband met het gebruik van het Nederlandse reisdocument binnen het Koninkrijk zelf als belangrijkste identificatiedocument van de houder. Dit wordt veroorzaakt door het feit, dat Nederland geen legitimatieplicht kent, waarbij elke burger een voor dat doel bestemde identiteitskaart bij zich dient te dragen. Ware dat wel het geval, dan zou een dergelijke kaart het gewone legitimatiebewijs zijn in plaats van het paspoort of ander Nederlands reisdocument dat daar nu voor dient. Een en ander heeft er ook toe bijgedragen, dat het aantal in omloop zijnde Nederlandse reisdocumenten onder de bevolking in vergelijking met het buitenland vrij hoog is. Teneinde het gebruik voor andere doeleinden dan als reisdocument niet te belemmeren door een strikte definitie van de begrippen "reisdocument" of "paspoort", is daarvan derhalve afgezien.

5.3 De (Nederlandse) identiteitskaart is per 1 oktober 2001 opgenomen in artikel 2 van de Paspoortwet als opvolger van de Europese identiteitskaart.(12) Die Europese identiteitskaart zelf was per 1 januari 1995 de opvolger van de zogeheten toeristenkaart.(13) Aanvankelijk was overwogen om een facultatieve identiteitskaart voor uitsluitend binnenlands gebruik in te voeren. Daarvan werd afgezien met het oog op een arrest van het Hof van Justitie EG van 5 maart 1991.(14) Aangenomen werd dat nationale identiteitskaarten tevens de functie van identificatiemiddel in de andere EG-lidstaten hebben, ook indien zij niet bestemd zijn om de houder het recht te geven het grondgebied van de lidstaat van afgifte te verlaten.(15)

5.4 Ingevolge artikel 7, lid 1 van de Paspoortwet kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden vastgesteld omtrent de door een gemeente ter zake van reisdocumenten aan het Rijk, als producent van deze documenten, verschuldigde kosten en omtrent de rechten die aan de burger voor het aangevraagde reisdocument in rekening worden gebracht. In het Besluit Paspoortgelden(16) is uitvoering gegeven aan deze bepaling uit de Paspoortwet. Artikel 6, lid 1 van het Besluit Paspoortgelden bepaalt hoe hoog de door de gemeente aan het Rijk verschuldigde kosten zijn. Uit lid 2 van datzelfde artikel volgt welk bedrag gemeenten ten hoogste in rekening mogen brengen voor de aanvraag van bijvoorbeeld een paspoort, rijbewijs en identiteitskaart. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Paspoortwet is opgemerkt:(17)

Met betrekking tot de voor reisdocumenten verschuldigde rechten (leges) zijn een tweetal uitgangspunten van belang. In de eerste plaats brengt naar de mening van ondergetekenden het recht van een ieder om het land te verlaten (vgl. artikel 2, vierde lid, van de Grondwet) met zich, dat er geen financiële drempel opgeworpen mag worden, welke zodanig is dat daardoor het wezen van dit recht zou worden aangetast. De voor het reisdocument verschuldigde rechten mogen niet meer bedragen dan nodig is ter vergoeding van de terzake gemaakte werkelijke kosten. Voor wat het Rijk betreft omvatten deze kosten enerzijds de productie- en distributiekosten en anderzijds kosten welke gemaakt worden bij het uitoefenen van consulaire taken in het buitenland.

(...)

Het tweede uitgangspunt is, dat de onderlinge verschillen in door de burger te betalen rechten voor het reisdocument, hetgeen afhankelijk is van zijn woon- of verblijfplaats, zo gering mogelijk dienen te zijn.

(...)

Het staat de gemeenten vrij in de door hen geheven rechten naast de aan het Rijk af te dragen kosten rekening te houden met een vergoeding voor de kosten, die voortvloeien uit de aan de burgemeester toegekende bevoegdheden. In het kader van het toezicht op de gemeentelijke verordeningen ter zake zal er op worden toegezien, dat niet meer dan de werkelijke kosten in rekening worden gebracht.

De identificatieplicht

6.1 Artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht(18) (hierna: WID) luidt:

1. Als documenten waarmee in bij de wet aangewezen gevallen de identiteit van personen kan worden

vastgesteld, worden aangewezen:

1°. een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid, van de Paspoortwet;

2°. (...)

3°. (...)

4°. een geldig rijbewijs dat is afgegeven op basis van de Wegenverkeerswet, een geldig rijbewijs als bedoeld in artikel 107 van de Wegenverkeerswet 1994 of een rijbewijs dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, waarvan de houder in Nederland woonachtig is (...).

2. (...)

6.2 In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel inzake de WID is onder meer opgemerkt:(19)
[blz. 1-2:]

In het regeerakkoord van 1989 (...) wordt een beperkte identificatieplicht aangekondigd waaraan moet kunnen worden voldaan met behulp van bestaande documenten. Gezegd wordt dat de plicht uitsluitend zal gelden in bijzondere situaties die in de wet moeten worden omschreven. Genoemd worden de bestrijding van voetbalvandalisme en fraude. Een algemene identificatieplicht wordt niet overwogen. (...) Identificatieplichten dragen bij tot een betere rechtshandhaving, omdat zij de taken verlichten van degenen die met controle en opsporing zijn belast. (...) Het wetsvoorstel laat uitsluitend goed beveiligde documenten toe. Dat zijn voor Nederlanders de reisdocumenten in de zin van de Paspoortwet en in bepaalde situaties ook het rijbewijs.

(...)

[blz. 4-5]

Het wetsvoorstel begint met de aanwijzing van de documenten die als officieel identiteitsbewijs zullen gelden. Allereerst worden aangewezen het paspoort en de andere reisdocumenten, bedoeld in artikel 2 van de Paspoortwet (...). Verder zal in bepaalde gevallen ook het rijbewijs kunnen worden gebruikt. Het paspoort is primair een document voor grensoverschijding, maar fungeert in de praktijk ook als identiteitsbewijs. Het rijbewijs dient om vast te stellen of de houder bevoegd is om een motorrijtuig te besturen, maar ook dit document doet daarnaast dienst als identiteitsbewijs.

(...)

[blz. 5-6]

Anders dan de eerdergenoemde reisdocumenten vermeldt het huidige rijbewijs niet de nationaliteit. Dit document is daarom niet een doelmatig identificatiemiddel in situaties waarin de nationaliteit een rol speelt, zoals bij de controle op illegale arbeid en illegaal verblijf. (...) Het wetsvoorstel gaat uit van het rijbewijs in zijn huidige vorm, maar laat dit als identiteitsbewijs alleen toe in de gevallen waarin de nationaliteit bij de identificatie niet of nauwelijks van betekenis is. Wat betreft de situaties waarover dit wetsvoorstel bepalingen bevat, is dat het geval bij de identificatie in verband met zwartrijden en voetbalvandalisme en bij de identificatie jegens financiële instellingen en de notaris.

(...)

[blz. 6]

Als identiteitsdocumenten zijn aangewezen de reisdocumenten in de zin van de Paspoortwet, zoals het nationale paspoort en het beoogde reisdocument om te reizen in Europa. Een document voor grensoverschijding heeft een belangrijke functie als bewijs van de identiteit van de houder. Weliswaar is een identiteitsbewijs omgekeerd nog geen document voor grensoverschijding, maar in een Europa met open binnengrenzen heeft dit onderscheid praktisch geen betekenis meer.

6.3 Het Hof heeft in r.o. 4.1 ook geciteerd uit de Memorie van Toelichting bij de WID. De geciteerde passages luiden:

[blz. 5]

Een algemeen identiteitsbewijs wordt tot dusverre in Nederland niet door de overheid verstrekt. Aan de behoefte die in de praktijk aan zo'n algemeen bewijs bestaat, wordt tot op zekere hoogte tegemoet gekomen door paspoort en rijbewijs. Beide documenten worden door de overheid uitgegeven, hebben een brede verspreiding en zijn in redelijke mate tegen vervalsing beschermd. De functie van algemeen identiteitsbewijs kunnen zij echter niet vervullen door de beperkingen waaraan hun verstrekking is onderworpen. Daarom zal een aanvullend identiteitsbewijs beschikbaar moeten komen, dat verkrijgbaar dient te zijn voor iedere Nederlander die aan de voorgestelde identificatieverplichtingen zal kunnen worden onderworpen.

(...)

[blz. 5]

In het concept-wetsvoorstel was aanvankelijk voorzien in de invoering van een facultatieve identiteitskaart waarvan het gebruik zou zijn beperkt tot Nederland. Inmiddels lijkt op grond van recente jurisprudentie van het EG-Hof de verwachting gerechtvaardigd dat een dergelijke beperking onder het EG-recht niet zal zijn te effectueren. Het gaat om de uitleg die het EG-Hof in zijn uitspraak van 5 maart 1991 in de zaak C-376/89 (Giagounidis tegen de stad Reutlingen) geeft aan artikel 4, eerste lid, van de richtlijn inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing van het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap, van 15 oktober 1968 (PbEG L 257). Volgens het Hof moet dit artikel in die zin worden uitgelegd dat een lidstaat verplicht is om op zijn grondgebied verblijfsrecht toe te kennen aan de in artikel 1 bedoelde werknemers, indien zij een geldige nationale identiteitskaart overleggen, zelfs als deze de houder niet het recht geeft het grondgebied van de lidstaat van afgifte te verlaten. Bij brief van 16 augustus 1991 heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer over deze kwestie bericht (...). Aan het genoemde arrest wordt in de brief de conclusie verbonden dat een binnenlandse nationale identiteitskaart tevens als identificatiemiddel in de andere EG-lidstaten zal kunnen worden gebruikt en dat dus de invoering van een afzonderlijke binnenlandse nationale identiteitskaart naast een reisdocument voor het reizen binnen Europa niet zinvol meer is.

(...)

[blz. 6]

Waar in het vervolg van deze memorie wordt gesproken over (nationale) identiteitskaart, wordt bedoeld op het reisdocument waarmee binnen Europa zal kunnen worden gereisd.

6.4 De voorgestelde identificatieplicht diende het bestrijden van financiële fraude, sociale-zekerheidsfraude, illegale tewerkstelling, zwartrijden, voetbalvandalisme, het bevorderen van zo correct mogelijke notariële aktes en het uitoefenen van binnenlands vreemdelingtoezicht. Bij de bestrijding van financiële fraude, zwartrijden en de bevordering van zo correct mogelijke notariële aktes kon met een rijbewijs als identiteitsbewijs worden volstaan, omdat controle op de nationaliteit daar niet van wezenlijke betekenis is; aldus de Memorie van Toelichting.(20)

6.5 Terwijl een algemene identificatieplicht in het regeerakkoord van 1989 niet werd overwogen en ook niet is ingevoerd in 1994 met de WID, is dat wel het gebeurd door middel van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (hierna: WUID) in 2005. De voordien bestaande identificatieplichten werden door de regering niet toereikend geacht. De WID werd toen aangepast door de WUID. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp WUID is opgemerkt:(21)

De regering is van oordeel dat de bestaande beperkte identificatieplichten niet meer toereikend zijn. Daarom moeten deze worden uitgebreid opdat de bestrijding van de criminaliteit en de rechtshandhaving doeltreffender zullen worden. In dit kader is de regering van oordeel dat door invoering van een plicht tot het dragen en tonen van een geldig identiteitsbewijs voor personen die in Nederland verblijven een bijdrage kan worden geleverd aan een betere handhaving van regels en een verbetering van het toezicht in de openbare ruimte.

Sinds 1 januari 2005 vervat artikel 2 van de WID een algemene toonplicht:(22)

Een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, is verplicht op de eerste vordering van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8a van de Politiewet 1993, een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 ter inzage aan te bieden. (...)

6.6 Ten aanzien van het gebruik van het rijbewijs, waarop de nationaliteit van de houder niet staat vermeld, als identiteitsbewijs wordt in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp WUID vermeld:(23)

Wel is het nu mogelijk om het rijbewijs als algemeen identiteitsbewijs te erkennen, temeer omdat daarop ook het sofi-nummer is vermeld. Voor het voldoen aan de identificatieplicht zoals deze thans wordt voorgesteld zal het tonen van het rijbewijs in het algemeen toereikend kunnen zijn. Belangrijke overwegingen daarbij zijn de uitbreiding van de reikwijdte van de identificatieplicht en het gebruiksgemak voor de burger. Het aantal Nederlandse rijbewijshouders bedraagt nu reeds negen miljoen.

En:(24)

Nu evenwel het Nederlandse rijbewijs in de WID in het algemeen als identiteitsbewijs is erkend, kan met de aanvulling van artikel 1 op eenvoudige wijze worden volstaan. Het voorgaande laat onverlet dat in specifieke situaties nog wel naar aanvullende documenten als het paspoort kan worden gevraagd.

Het rijbewijs wordt niet als een geldig identiteitsbewijs aangemerkt voor identificatie bij een uitkeringsaanvraag en bij indiensttreding⁽²⁵⁾ alsmede bij identificatieverplichtingen waarbij de nationaliteit van belang is.⁽²⁶⁾ Bij de aanvraag en uitreiking van een rijbewijs kan de aanvrager zich overigens (ook) legitimeren met een inmiddels verlopen rijbewijs.⁽²⁷⁾

6.7 De regering gaf een prognose van het aantal te verwachten aanvragen van documenten:⁽²⁸⁾ Bij en vlak voor de invoering van dit wetsvoorstel zal zich een piek voordoen bij het aanvragen van documenten. Voor de groep van personen van 14-65 jaar kan alleen een schatting worden gemaakt van het aantal personen dat zich zal melden voor een identiteitsbewijs, waarbij de vraag hoeveel mensen uit deze groep tevens in het bezit zijn van een rijbewijs niet in beschouwing kan worden genomen. Een eerste schatting komt neer op 88 000 extra reisdocumenten per jaar, met een eenmalige piek van 440 000 bij de invoering. Voor degenen van 65 jaar en ouder is de schatting 57 000 extra reisdocumenten per jaar met een eenmalige piek van 286 000 documenten. Op deze cijfers dient een correctie te worden toegepast voor degenen die tevens in het bezit zijn van een rijbewijs, die nog nader moet worden berekend.

Jurisprudentie

7.1 Het begrip dienst in artikel 277 (thans 229), lid 1, van de Gemeentewet moet blijkens de jurisprudentie ruim worden opgevat. De gemeentelijke legesheffing strekt zich uit tot het verkrijgen van vergoedingen voor dienstbetoon dat meer omvat dan het uitreiken van gemeentelijke stukken. Zo overwoog de Hoge Raad in HR BNB 1969/185:⁽²⁹⁾ (...) dat ook in het algemeen met de term leges niet slechts heffingen worden aangeduid die gericht zijn op de vergoeding van de kosten verbonden aan het op schrift stellen van bij bepaalde administratieve diensten behorende stukken, maar mede heffingen welke op de vergoeding van die diensten zelf zijn gericht.

7.2 De Hoge Raad heeft in HR BNB 1988/117 geoordeeld dat geen sprake is van een dienst bij het versturen door een gemeente van een aanschrijving ter zake van handelen in strijd met de bouwverordening of ter zake van een uit de Woningwet voortvloeiende noodzakelijke verbetering. De Hoge Raad overwoog:⁽³⁰⁾

6. (...) Na met juistheid te hebben aangenomen dat voor legesheffing de voorwaarde moet worden gesteld dat sprake is van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten, heeft het Hof terecht geoordeeld dat bij een aanschrijving als bedoeld in artikel 25, lid 1, van de Woningwet, welke ingevolge artikel 25, lid 4, van die wet nodig is om de verplichtingen van degene tot wie zij is gericht te doen ontstaan, niet kan worden gesproken van het verlenen van een dienst aan de betrokkene als bovenbedoeld.

A-G Moltmaker schreef in zijn conclusie voor dit arrest over de begrippen dienst, belang en profijt:⁽³¹⁾

2.3. Belangen- of profijtbeginsel

2.3.1. Neemt men aan dat art. 277, lid 1, letter a, gemeentewet niet de bedoeling heeft om gemeenten de vrijheid te geven ongelimiteerd lasten aan de burgers op te leggen, dan zal m.i. naar een bepaalde grens moeten worden gezocht. Het meest voor de hand ligt deze grens te zoeken in het begrip dienst.

Een ruime omschrijving van het begrip zou kunnen zijn: 'elke activiteit van een gemeente waarbij de individuele belangen van een bepaalde burger op enigerlei wijze zijn betrokken'. Deze omschrijving roept de vraag op wat moet worden verstaan onder 'individuele belangen' en de vraag of het 'erbij betrokken zijn' van die belangen niet te ruim is geformuleerd. Reeds uit het spraakgebruik (waarop soms ook de HR een beroep doet (...)) volgt, dat men iemand dient als men zijn individueel belang beoogt te bevorderen.

2.3.2. Gesteld zou kunnen worden, dat alle activiteiten van de gemeente in beginsel in het algemeen belang worden verricht en dat de gemeente daarmee dus ook het individuele belang van iedere burger afzonderlijk bevordert. Een dergelijke zeer ruime opvatting van het begrip 'dienst' ligt naar mijn indruk ook ten grondslag aan de benaming 'overheidsdienst' in de betekenis van een organische eenheid waarbinnen een bepaalde soort van activiteiten is gebundeld, bijv. de sociale dienst, de dienst volkshuisvesting, de belastingdienst. In een dergelijke ruime opvatting zou naar het mij voorkomt elke grens aan de mogelijkheden tot legesheffing ontbreken. (...)

2.3.3. (...)

2.3.4. De vraag of iemands belangen door een bepaalde activiteit al dan niet worden bevorderd is

vaak niet eenvoudig te beantwoorden. Het antwoord is veelal subjectief en hangt af van het gekozen uitgangspunt. (...)

2.3.5. (...) [D]e burger wil iets, wat de wet hem verbiedt tenzij hij aan bepaalde voorwaarden voldoet (...). De activiteit van de gemeente is erop gericht voor dat laatste de mogelijkheid te scheppen.

7.3 De Hoge Raad heeft in HR BNB 1993/24 geoordeeld dat geen dienst wordt verleend aan de indiener van een kennisgeving op grond van het Besluit slagerijen Hinderwet waarmee de gemeente in staat werd gesteld om te beoordelen of nadere eisen moesten worden gesteld of om de controle door of vanwege het gemeentebestuur te vergemakkelijken. De Hoge Raad overwoog:(32)

4.4. (...) Het in behandeling nemen van de kennisgeving strekt niet tot het al dan niet toekennen van een door de indiener van de kennisgeving benodigde vergunning, terwijl het eventueel ingestelde onderzoek rechtstreeks voortvloeit uit het algemeen toezicht op de naleving van de Hinderwet voor zover dat toezicht bij de gemeente berust, waarbij, voor zover daarbij mede het belang van degene die de kennisgeving heeft gedaan wordt gediend, niet sprake is van een - gelijk voor een dienst als hierbedoeld is vereist - aan de indiener van de kennisgeving rechtstreeks verleende dienst.

7.4 HR BNB 1994/205 ging over het maken van een aanvalsplan door de politie op verzoek van een belanghebbende in samenhang met zijn aansluiting op een (particulier) stil alarmsysteem. De Hoge Raad overwoog:(33)

5.3. Het Hof heeft geoordeeld dat het maken van een aanvalsplan voornamelijk dient om een efficiënt politieoptreden ter handhaving van de rechtsorde mogelijk te maken en om de veiligheid van de bij dat optreden betrokken politieagenten te verhogen. Het heeft daaraan de gevolgtrekking verbonden dat de desbetreffende werkzaamheden in het algemeen niet rechtstreeks en voornamelijk verband houden met een dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar particulier belang. 's Hofs kennelijke oordeel dat ook de ten behoeve van belanghebbende verrichte werkzaamheden niet als diensten in voormelde zin kunnen worden aangemerkt geeft niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting en kan voor het overige als verweven met waarderingen van feitelijke aard in cassatie niet op zijn juistheid worden getoetst. (...)

7.5 Het Brandweerkostenarrest, HR BNB 1997/208, ging over legesheffing ter zake van werkzaamheden van de brandweer bij een auto (een "Eend") die in de gracht was geduwd. Het Gerechtshof had geoordeeld dat deels sprake was van het dienen van het algemeen belang - het schoonhouden van de grachten voor een vrije doorvaart - en deels van het verlenen van een dienst aan belanghebbende - het uit het water takelen van de auto - en heeft vervolgens de aanslag tot de helft verminderd. De Hoge Raad heeft overwogen dat ter zake van de door de brandweer verrichte duikwerkzaamheden die behulpzaam waren aan het uit het water takelen van de auto, geen brandweerrechten konden worden geheven, aangezien deze werkzaamheden niet waren aan te merken als een dienst in de zin van artikel 277, lid 1, aanhef en onderdeel b, ten tweede van de Gemeentewet (oud):(34)

3.3. Het Hof heeft deze laatste vraag [CvB: "of ter zake van de duikwerkzaamheden terecht brandweerrechten van belanghebbende zijn geheven, en meer in het bijzonder om het antwoord op de vraag of de brandweer bij die werkzaamheden haar publieke taak vervulde dan wel een dienst in de zin (...) van de Gemeentewet (oud) (...)"] aldus beantwoord dat deels sprake was van het dienen van het algemeen belang - het schoonhouden van de grachten, waarbij het Hof kennelijk mede het verzekeren van de vrije doorvaart op het oog heeft -, deels van het verlenen van een dienst aan belanghebbende en heeft vervolgens, met de Inspecteur oordelende dat f 283 voor die dienst een redelijke vergoeding was, de aanslag tot dat bedrag verminderd. Het middel houdt in dat de duikwerkzaamheden (...) behoren tot de normale publieke taken van de brandweer, althans dat de vervulling van de publieke taak bij die werkzaamheden voorop heeft gestaan, en dat derhalve van belanghebbende in het geheel geen rechten konden worden geheven.

3.4. Het Hof heeft blijkens zijn oordeel dat van belanghebbende een bedrag van f 283 kan worden geheven nu met de duikwerkzaamheden deels zijn belang werd gediend een onjuiste maatstaf aangelegd bij de beantwoording van de vraag of die werkzaamheden kunnen worden aangemerkt als het verlenen van een dienst in voormelde zin. Hiervoor is vereist (...) dat het gaat om werkzaamheden die niet alleen liggen buiten het gebied van brand- en rampenbestrijding alsmede van beperking en bestrijding van gevaar voor mens en dier bij ongevallen, maar bovendien rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. (...)

7.6 In HR BNB 1997/271 ging het om leges die Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland in rekening

hadden gebracht aan een gemeente. Burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage had verzocht om een verklaring van geen bezwaar ter zake van een te verlenen vrijstelling van het geldende bestemmingsplan. De Hoge Raad overwoog:(35)

4.4. Het Hof heeft geoordeeld dat met het in behandeling nemen van een aanvraag van burgemeester en wethouders tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar gedeputeerde staten als naast hoger bestuursorgaan bestuurstoezicht uitoefenen ten opzichte van burgemeester en wethouders, welk toezicht niet gericht is op de bevordering van een individueel belang van de gemeente maar op het algemeen belang dat is gebaat bij een goede ruimtelijke ordening in de gehele provincie.

4.5. Met dit oordeel heeft het Hof kennelijk en terecht tot uitdrukking gebracht dat het bij de werkzaamheden die voor gedeputeerde staten verbonden zijn aan het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar rechtstreeks en vooral gaat om het dienen van het publieke belang. Wel is indirect een particulier belang van de "achterliggende" aanvrager (...) in het geding, maar (...) niet rechtstreeks en in overheersende mate. Bij het in behandeling nemen van een aanvraag tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar is derhalve niet, ook niet gedeeltelijk, sprake van een rechtstreeks aan de gemeente dan wel aan de "achterliggende" aanvrager verrichte dienst, zoals voor de toepasselijkheid van (...) artikel 148, lid 1, letter a, van de Provinciewet is vereist. (...)

7.7 In HR BNB 2004/369 ging het om een legesheffing ter zake van een verzoek om een planschadevergoeding. De Hoge Raad bevestigde zijn leer van het Brandweerkostenarrest door te overwegen:(36)

3.2. Klaarblijkelijk is in genoemd artikel 2 van de Verordening het begrip 'dienst' in dezelfde zin gebruikt als in artikel 229, lid 1, letter b, van de Gemeentewet. Terecht is het Hof dan ook, onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 7 mei 1997, nr. 31 845, BNB 1997/208, ervan uitgegaan dat door of vanwege het gemeentebestuur verrichte werkzaamheden als een dienst kunnen worden aangemerkt indien het gaat om werkzaamheden die liggen buiten het gebied van de publieke taakuitoefening en rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang.

3.3. (...)

3.4. Hoewel de werkzaamheden van een gemeentebestuur bij de beoordeling van een verzoek tot planschadevergoeding een individualiseerbaar belang betreffen, namelijk dat van de aanvrager, is dat belang niet overheersend. Voorop staat immers dat de gemeente bij het nemen van een besluit dat aanleiding kan geven tot planschadevergoeding - hierna ook: een besluit tot bestemmingswijziging - het algemene belang, te weten dat van de ruimtelijke ordening, behartigt en aldus haar publieke taak uitoefent, zodat het hier gaat om schade die een belanghebbende lijdt als rechtstreeks gevolg van de publieke taakuitoefening door de gemeente. Bij het nemen van een besluit tot bestemmingswijziging c.q. het daarop vooruitlopend verlenen van een vrijstelling, dient de gemeente de mogelijke gevolgen daarvan, waaronder het ontstaan van planschade, in haar afwegingen te betrekken; ook de kosten van het beoordelen of zich in een bepaald geval planschade voordoet, zijn zo'n gevolg. Dit is niet anders indien die beoordeling geschiedt op een daartoe strekkend verzoek van degene die stelt planschade te lijden. Derhalve gaat het bij de desbetreffende werkzaamheden rechtstreeks en vooral om het dienen van het publieke belang.

Opmerking verdient dat het bij planschade gaat om schade van de aanvrager die naar luid van artikel 49 WRO 'redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven' en derhalve volgens de wet in beginsel voor rekening van de overheid dient te komen. Met de beoordeling of en in hoeverre in een concreet geval uit deze rechtsregel voor de gemeente verplichtingen voortvloeien, is niet minder het belang van de gemeente gediend dan dat van de aanvrager. Er is dan ook geen reden om - op de grond dat de werkzaamheden van het gemeentebestuur bij de beoordeling van verzoeken tot planschadevergoeding rechtstreeks en in overheersende mate het individuele belang van de aanvrager zouden dienen - hier een uitzondering te maken op de regel dat de kosten van publieke taakuitoefening in beginsel niet ten laste van een individuele bij die taak betrokken burger kunnen worden gebracht.

A-G IJssels schreef in zijn conclusie voor HR BNB 2004/369:

3.3. De genotsretributies, waaronder dus de leges, vormen een vergoeding voor door de gemeente verstrekte diensten. Twee elementen zijn in dit kader van belang: het begrip dienst enerzijds en het genot anderzijds.(...).

3.4. De rechtspraak van de Hoge Raad is nogal casuïstisch; ik geef een paar voorbeelden. [CvB: volgen citaten uit HR BNB 1988/117 (7.2), HR BNB 1993/24 (7.3), HR BNB 1994/205 (7.4), HR BNB 1997/208 (7.5) en HR BNB 1997/271 (7.6)]

3.5. Voor het rechtstreeks en vooral dienen van het publieke belang mogen van de profijttrekkende burger geen rechten (leges) worden geheven en voor het rechtstreeks en in overheersende mate behartigen van een individualiseerbaar particulier belang wel. (...)

7.8 HR BNB 2005/268 ging over de heffing van rioolafvoerrecht door de gemeente Rotterdam. In geschil was of de gemeente mag heffen voor een dienst die zij uit hoofde van het algemeen belang uit de algemene middelen zou moeten bekostigen. De Hoge Raad overwoog:(37)

3.2. Uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 229 van de Gemeentewet moet worden afgeleid dat de wetgever daarmee de mogelijkheid wilde laten voortbestaan dat gemeenten rioolrechten heffen, zulks kennelijk onverschillig of het (doen) aanleggen en onderhouden van een rioleringsstelsel, het aansluiten van onroerende zaken van derden op dat stelsel, en het afvoeren via dat stelsel van afvalwater afkomstig uit onroerende zaken van derden, werkzaamheden zijn die liggen binnen het gebied van de publieke taakuitoefening. Ook de vraag of de gemeentelijke werkzaamheden ter zake waarvan wordt geheven rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang, speelt geen rol bij de heffing van rioolrechten, anders dan bij de leges waarop betrekking hebben de arresten van de Hoge Raad van 14 oktober 1992, nr. 27 804, BNB 1993/24, en 11 juni 1997, nr. 31 253, BNB 1997/271, waarop belanghebbende zich voor het Hof heeft beroepen, en het nadien nog gewezen arrest van 13 augustus 2004, nr. 37 836, BNB 2004/369.

7.9 In HR BNB 2009/149 stond de vraag centraal of leges mochten worden geheven ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag tot vrijstelling van het verbod van permanente bewoning van een recreatiewoning. Ook in dit arrest bevestigde de Hoge Raad zijn leer van het Brandweerkostenarrest met de overweging:(38)

3.3.1. Het Hof is terecht ervan uitgegaan dat door of vanwege het gemeentebestuur verrichte werkzaamheden slechts als een dienst kunnen worden aangemerkt, indien het gaat om werkzaamheden die liggen buiten het gebied van de publieke taakuitoefening en rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Voorts heeft het Hof terecht tot uitgangspunt genomen dat de handhaving van de regels van het bestemmingsplan tot die publieke taakuitoefening behoort omdat daarmee het algemene belang is gediend dat is gebaat bij een goede ruimtelijke ordening in de gemeente. Uit dit uitgangspunt vloeit echter voort dat het verzoek van een particulier om van een bestemmingsplan af te wijken in het algemeen niet op het publieke belang zal zijn gericht, maar zal zijn gestoeld op een persoonlijke wens van de verzoeker. Dat geldt ook voor het onderhavige verzoek van belanghebbende om haar tijdelijk vrijstelling te verlenen van het verbod van permanente bewoning van de recreatiewoning, zoals dat in het bestemmingsplan is opgenomen. De werkzaamheden van het gemeentebestuur bij de beoordeling van dat verzoek houden rechtstreeks en in overwegende mate verband met dit individuele belang van belanghebbende. Dat wordt niet anders door de omstandigheid dat het gemeentebestuur bij zijn beslissing op het verzoek de belangen van belanghebbende afweegt tegen de gevolgen voor de ruimtelijke ordening.

Literatuur

8.1 Van der Burg e.a. schrijven over de begrippen dienstverlening en wederprestatie:(39)
Het begrip dienstverlening wordt niet in de wet omschreven. Om die reden dient dit aan de hand van het spraakgebruik en jurisprudentie te worden uitgelegd. Er dient een wederprestatie te worden verricht. Wordt door de gemeente geen wederprestatie verricht, dan mogen geen rechten worden geheven. De wederprestatie dient voor degene die in de rechten wordt betrokken van belang te zijn. Indien blijkt dat belanghebbende de wederprestatie niet wenst, kunnen geen rechten worden geheven.

Soms kunnen zowel het individuele belang als het algemene belang met een gemeentelijke activiteit worden bevorderd. Van belang is dat primair het individuele belang met een activiteit wordt bevorderd. Wordt daarentegen primair het algemene belang met een activiteit bevorderd dan is voor kostenverhaal via rechten geen plaats.

En over genotsrechten:(40)

Is de gemeente verplicht de diensten te verlenen, dan ontstaat daardoor niet de bevoegdheid tot het heffen van genotsrechten indien daarmee slechts uitvoering wordt gegeven aan een op haar rustende publiekrechtelijke plicht en het individuele belang met de dienst niet wordt gediend. Hierbij kan worden gedacht aan het onderhouden van wegen op basis van de Wegenwet. Dit vindt kennelijk plaats

in het kader van het algemene belang. Het heffen van rechten ter zake van bijvoorbeeld brandbestrijding of politieke diensten is niet toegestaan aangezien dit een publieke taak van de gemeenten is en gemeenten deze taak (...) wettelijk verplicht dienen uit te voeren. Heffing is mogelijk indien sprake is van een dienst die het gemeentebestuur heeft verstrekt en waarvan de genotbende het feitelijke genot heeft. Het bestaan van een wettelijke plicht voor de gemeente om bepaalde diensten te verlenen is geen doorslaggevend criterium om te bepalen of de bevoegdheid tot het heffen van rechten al dan niet is vervallen. Kosten van bijzondere diensten van de brandweer of politie - bijvoorbeeld het leegpompen van kelders dan wel advisering bij beveiliging - kunnen via genotsrechten worden verhaald.

En over het heffen van leges:(41)

Bij leges wordt veelal gedacht aan vergunningen, paspoorten en rijbewijzen dan wel het in behandeling nemen van een verzoek daartoe. De dienst bij het verlenen van de vergunning is dat met de vergunning een verandering in de rechtstoestand van de vergunningaanvrager teweeg wordt gebracht. Met een paspoort of rijbewijs heeft de ontvanger de bevoegdheid tot bepaalde handelingen.

Zij voegen aan de erkende twee elementen van leges te weten vergoeding krachtens algemene regelen en individueel bewezen dienst, nog een derde element toe, het kostenverhaal:(42)

(...) [D]e bevoegdheid om rechten te heffen, is afhankelijk van het feit of ten gevolge van individueel bewezen dienst/wederprestatie kosten zijn gemaakt. Indien een individueel bewezen dienst geen kostenverhaal oproept, kan geen kostenverhaal plaatsvinden.

8.2 Niessen definieert het begrip rechten in navolging van Hofstra als:(43)

(...) betalingen die de overheid (...) vordert ter zake van een concrete door haar in haar functie als zodanig individueel bewezen dienst.

8.3 Van Leijenhofst merkt in zijn noot in BNB 1997/208 onder het Brandweerkostenarrest op dat geen leges kunnen worden geheven ter zake van dienstverlening aan de gemeenschap als geheel of aan een groep van personen, maar wel indien sprake is van geïndividualiseerde diensten:

De overheid verleent allerlei diensten aan individuele personen, aan groepen van personen en aan de door de overheid bestuurde gemeenschap als geheel. Waar het gebaat zijn van de gemeenschap als geheel overheerst (handhaving openbare orde, defensie, veiligheid, enz.) moet de gemeenschap de kosten dragen. De financiering geschiedt dan uit de algemene middelen. Staat het gebaat zijn van een groep van personen voorop, zoals bijvoorbeeld bij het instandhouden van een rioolstelsel of bij het verwijderen van huishoudelijke afvalstoffen, dan ligt het voor de hand de kosten op de belanghebbende groep (degenen, wier eigendom op het rioolstelsel is aangesloten; degenen, die huishoudelijk afval produceren) te verhalen door het heffen van zogeheten bestemmingsbelastingen (riool- resp. afvalstoffenheffing). In beide gevallen - dienstverlening aan de gemeenschap als geheel en dienstverlening aan een groep van personen - gaan zowel de dienstverlening als de financiering de individuele persoon te boven, zij liggen op het niveau van de collectiviteit (de gemeenschap of de groep). Pas als sprake is van geïndividualiseerde diensten kunnen de kosten van die diensten aan de individuele afnemers in rekening worden gebracht, waarbij acht moet worden geslagen op de volgende beperkingen:

- de dienst is geen belastbare dienst indien voor de overheid kenbaar is dat de afnemer de dienst niet wenst (...);
- de dienst is gericht op het individuele belang van de afnemer (...), anders gezegd: de activiteiten houden rechtstreeks en voornamelijk (...) dan wel rechtstreeks en in overheersende mate (...) verband met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang.

De in het onderhavige arrest ook genoemde eis dat de dienst moet liggen buiten het gebied van de brand- en rampenbestrijding alsmede van beperking en bestrijding van gevaar voor mens en dier bij ongevallen, zie ik niet zozeer als een nadere beperking van de zich voor individuele kostenberekening lenende diensten als wel als een specifieke uitwerking van de eerder genoemde, algemene regel dat, waar het gebaat zijn van de gemeenschap als geheel overheerst, de gemeenschap de kosten van de dienstverlening moet dragen.

8.4 Van Leijenhofst schrijft in zijn annotatie in BNB 2004/369:

(...) Als, gezien vanuit de overheid, bij de dienstverlening het algemene belang vooropstaat, is er geen plaats voor retributieve heffing (legesheffing daaronder begrepen). Dit wordt niet anders als, gezien vanuit de (beoogde) contribuabele, het effect van de dienstverlening is dat daarmee rechtstreeks en in overheersende mate een individualiseerbaar belang wordt gediend.

8.5 De Groot spreekt in AB 2005/360 naar aanleiding van HR BNB 2004/369 inzake een verzoek om vergoeding van planschade de gedachte uit:

(...) dat een gemeente bij de uitoefening van haar publieke taak op het gebied van de ruimtelijke ordening geen enkele speelruimte heeft als het gaat om kostenverhaal. Alleen als er een wettelijke basis is voor het kostenverhaal kan een gemeente de kosten van de taakuitoefening op het gebied van de ruimtelijke ordening verhalen. Doorslaggevend daarbij lijkt te zijn dat er sprake is van een (publieke) taakuitoefening waarbij de burger in een afhankelijkheidsrelatie verkeert; hij heeft geen keus en kan niet om de overheid heen.

(...)

(...) [B]ij publieke taakuitoefening kunnen de kosten die daarmee samenhangen niet ten laste van de individuele burger worden gebracht tenzij de wet daarvoor uitdrukkelijk (in de tekst of parlementaire geschiedenis) de ruimte biedt. Indien dit niet het geval is, is verhaal noch langs publiekrechtelijke, noch langs civielrechtelijke weg mogelijk.

8.6 Van der Burg heeft de bestreden uitspraak van het Hof besproken in NTFR 2010/2327:

(...) [Het] is (...) iedere keer weer lastig om aan te geven welk belang nu overheerst. Zo kunnen voor (het in behandeling nemen van) een vergunning in beginsel wel leges worden geheven, terwijl ook hier kan worden gesteld dat het stelsel van vergunningverlening zijn basis vindt in de drang van de overheid om zaken te ordenen. De individuele uitzondering op een verbod vormt dan de basis om toch tot individuele dienstverlening te komen. Terwijl bijvoorbeeld voor het in behandeling nemen van een bezwaarschrift weer geen leges kunnen worden geheven. In het onderhavige geval, ter zake van het (in behandeling nemen van een verzoek tot) verstrekken van een identiteitsbewijs, slaat de wijzer vooralsnog weer de richting uit van het algemene belang, te weten de door de overheid ingevoerde identificatieplicht. Het onderbouwen van de keuze voor het ene of het andere blijft naar mijn mening voor meerdere uitleg vatbaar en daarmee een ingewikkelde zaak.

8.7 En Makkinga deed dat in BB 2010/1483:

In de praktijk is vaak sprake van beide belangen en kan men zich in tal van situaties afvragen welk belang nu overheerst: het individuele belang of het algemene belang.

(...)

In casu is ook sprake van beide belangen: het algemene belang dat de maatschappij door middel van deze identiteitskaart de identificatieplicht goed kan uitvoeren en handhaven en het individuele belang dat men zich kan identificeren om zaken te regelen (denk aan bankzaken) en ook dat men met de kaart binnen Europa kan reizen. Voor het feit dat het hof aan de hand van de wetsgeschiedenis oordeelt dat de reden voor de introductie van de kaart is gelegen in de goede uitvoering en handhaving van de identificatieplicht en dat daardoor het algemene belang prevaleert (en zeker niet in overheersende mate het individuele belang) is veel te zeggen en bepaald niet onbegrijpelijk. Laat onverlet dat argumentatie en onderbouwing van beide standpunten kunnen leiden tot beide uitkomsten.

Beschouwing

De motivering van de Hofuitspraak

9.1 De uitspraak maakt duidelijk dat het Hof rekening heeft gehouden met het jaar van het geschil. Dat is 2004, toen de uitgebreide identificatieplicht ingevolge de WUID nog niet was ingevoerd en dus evenmin een algemene plicht gold tot het dragen en kunnen tonen van een identificatiebewijs. Aan het einde van r.o. 4.3 (2.5) overweegt het Hof na een verwijzing naar de WID zoals die gold in 2004: "De Nederlandse identiteitskaart is daarmee in belangrijke mate dienstbaar geworden aan publieke belangen." De woorden "in belangrijke mate" houden, volgens het fiscale taalgebruik, in dat de dienstbaarheid van de identiteitskaart aan de publieke belangen ten minste 30% belooft, maar niet meer dan 50%. De overweging van het Hof leidt echter niet tot het oordeel dat de aanvraag van een identiteitskaart door belanghebbende vooral zijn particulier belang diende en dat dus de heffing van leges gerechtvaardigd was. Het Hof laat namelijk in het midden of "met de invoering van de beperkte identificatieplicht bij de Wet op de identificatieplicht het bezit van de Nederlandse identiteitskaart (...) al zozeer publieke belangen dient dat niet meer gesproken kan worden dat het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van deze kaart kan worden aangemerkt als een dienst (...), hoewel daarvoor reeds zwaarwegende argumenten zouden kunnen worden aangevoerd." R.o. 4.3 is derhalve een niet-dragende overweging. Het Hof overweegt vervolgens in r.o. 4.4. dat "(...) in ieder geval met de invoering van de algemene identificatieplicht bij de Wet op de uitgebreide

identificatieplicht van 24 juni 2004, Stb. 2004, 300 het publieke belang bij het bezit van de Nederlandse identiteitskaart zozeer [is] gaan overheersen dat het individuele belang bij het bezit daarvan van ondergeschikte betekenis is."

9.2 Deze overwegingen van het Hof zijn moeilijk te begrijpen. Belanghebbende deed zijn aanvraag om een identiteitskaart op 16 juli 2004, dus na publicatie van de WUID in het Staatsblad, maar voordat de WUID in werking was getreden, per 1 januari 2005. Door de publicatie van de WUID in het Staatsblad (of door de aanstaande invoering van de uitgebreide identificatieplicht?) is het publieke belang bij het verstrekken van identiteitskaarten in 2004 de overhand gaan voeren boven het particuliere belang, zo moet ik het oordeel van het Hof kennelijk lezen. Ik begrijp niet hoe de publicatie van de WUID in het Staatsblad (of de aanstaande invoering van de WUID) de doorslag kan geven. Of moet ik de uitspraak zo lezen, mede gezien r.o. 4.6, dat de steeds verdere uitbreiding van de identificatieverplichting tot gevolg heeft gehad dat de identiteitskaart meer en meer het ene belang is gaan dienen ten koste van het andere belang? Dan rijzen twee vragen: wanneer was de omslag (op 24 juni 2004?) en hoe weten de rechters dat het ene belang ging prevaleren? Op deze vragen vind ik geen begin van een antwoord in de parlementaire geschiedenis van de WID of WUID. Het Hof had naar mijn opvatting de doorslag moeten geven aan de wet- en regelgeving van 2004 en niet aan het toekomstige recht. Het oordeel van het Hof kan reeds daarom geen stand houden. Hiertegen zou wellicht kunnen worden ingebracht dat een burger niet met ingang van 1 januari 2005 kan voldoen aan zijn toonplicht door pas op maandag 3 januari 2005 een identiteitsbewijs aan te vragen. Ik ben echter van mening, zie 9.12, dat de invoering van de toonplicht in dezen niet relevant is. Aangezien 'gemeentelijk' Nederland echter zit te wachten (zie 1.4) op beantwoording van de vraag of heffing van leges ter zake van het aanvragen van een identiteitskaart is toegestaan onder de gelding van de WUID, dus vanaf 1 januari 2005, zal ik hierop ingaan.

9.3 Uit de tekst van artikel 2, lid 2 van de Paspoortwet (5.1) in samenhang gelezen met artikel 1, lid 1, ten eerste van de WID (6.1) leid ik af dat de identiteitskaart van oorsprong ten doel heeft een reisdocument te zijn. Een reisdocument doet tevens dienst als middel van identificatie, aldus de wetgever van de Paspoortwet (5.2). In zoverre bestaat geen verschil tussen een identiteitskaart en een paspoort. Beide documenten hebben voor Nederlanders de functie om zich in het buitenland, maar ook in Nederland, te kunnen identificeren. Wanneer de identiteitskaart louter de functie zou hebben gehad van een identiteitsbewijs in het kader van de toonplicht van artikel 2 van de WID (na 1 januari 2005), en niet tevens zou gelden als reisdocument, zou geen geschil over de in rekening gebrachte leges zijn ontstaan. Een dergelijke kaart zou immers door de gemeente worden verstrekt ten dienste van het publieke belang van de rechtshandhaving en vrij zijn van heffing van leges. Artikel 1, lid 1, ten vierde van de WID (6.1) noemt ook het (geldige) rijbewijs als een document waarmee een ieder zich kan identificeren in het kader van de per 1 januari 2005 ingevoerde toonplicht. Het rijbewijs heeft dus eveneens een dubbele functie gekregen. Het Hof legt in r.o. 4.7 wel uit waarom het afgeven van het rijbewijs verband houdt met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang (het bezit van het rijbewijs legitimeert het besturen van motorrijtuigen), maar het verklaart niet waarom dat belang overheerst. Het Hof negeert de functie van het rijbewijs als middel van identificatie en komt daarom niet toe aan de vraag welke functie overheerst. En hoe zou het in de visie het Hof zitten met het paspoort? Functioneert dat reisdocument, anders dan de identiteitskaart, nog wel overwegend ten behoeve van een individualiseerbaar belang? Het lijkt mij dat de consequentie van de bestreden uitspraak is dat ook de legesheffing ter zake van het aanvragen van paspoorten van de baan is.

Uitgangspunten

9.4 Het is mogelijk om in het kader van de toonplicht ingevolge de WUID te bedenken wanneer het individuele belang van de aanvrager van de identiteitskaart vanwege zijn vermoedelijke oogmerk zal overheersen, of juist niet. Een burger in het bezit van een rijbewijs behoeft bijvoorbeeld geen identiteitskaart meer aan te vragen om te kunnen voldoen aan zijn toonplicht. Met zijn aanvraag van een identiteitskaart, kennelijk bestemd als reisdocument, wordt het individuele belang gediend en past het om leges te heffen. Geheel anders is wellicht het doel van de aanvraag van een burger die langdurig verpleegd wordt in een inrichting: hij heeft vermoedelijk geen behoefte aan een rijbewijs of paspoort aan om te kunnen reizen, maar wil zich kunnen identificeren met een identiteitskaart. Deze benadering is echter praktisch onuitvoerbaar voor de gemeenten en lijkt mij uit te gaan van een onjuiste maatstaf aangezien de afweging tussen publiek en individueel belang niet vanuit de optiek van de individuele aanvrager(s) moet worden benaderd, maar vanuit die van de dienstverlenende overheid. Zie bijvoorbeeld HR BNB 1994/205 (7.4) inzake het opstellen van een aanvalsplan waarin vanuit het perspectief van de politie het algemeen belang wordt gediend, als ook het

Brandweerkostenarrest (7.5).

9.5 De Hoge Raad heeft in het Brandweerkostenarrest (7.5) overwogen dat om de werkzaamheden van de brandweer aan te merken als het verlenen van een dienst in de zin van artikel 277 (thans 229), lid 1, aanhef en onderdeel b, van de Gemeentewet (oud) vereist is "(...) dat het gaat om werkzaamheden die niet alleen liggen buiten het gebied van brand- en rampenbestrijding alsmede van beperking en bestrijding van gevaar voor mens en dier bij ongevallen, maar bovendien rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang." De Hoge Raad heeft deze leer nadien meerdere keren herhaald. Uit de tekst van de arresten volgt dat voor de heffing van leges moet worden voldaan aan twee vereisten. De werkzaamheden dienen:

- a. buiten de vervulling van de publieke taak van de overheidsinstantie te liggen; en
- b. rechtstreeks en in overheersende mate verband te houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang.

Vereiste a: buiten de publieke taakvervulling

9.6 Het in behandeling nemen van een aanvraag van een paspoort, rijbewijs of identiteitskaart behoort mijns inziens tot het normale werkgebied van een gemeente als overheid. Het behoort tot de publieke taak die de wetgever aan de gemeenten heeft opgedragen. Het is ondenkbaar dat deze taak in handen van particulieren wordt gesteld. De afgifte van deze documenten is een publiekrechtelijke rechtshandeling. Als daarentegen de gemeente een haar in eigendom toebehorend gebouw verhuurt aan een derde, oefent ze in beginsel geen publieke taak uit. Zij brengt huur in rekening en is niet bevoegd leges te heffen. Ook de verstrekking van maaltijden aan de ambtenaren in hun kantine is wel een dienstverlening door de overheid, maar geen uitoefening van een publieke taak. En toch mag heffing van leges alleen plaatsvinden ter zake van een werkzaamheid van de overheid buiten de vervulling van de publieke taak, aldus vereiste a in het Brandweerkostenarrest.

9.7 In de literatuur (7.7 en 8.3) wordt nauwelijks aandacht geschonken aan vereiste a en lijkt doorslaggevend belang te worden toegekend aan het tweede vereiste. Ook de Hoge Raad heeft meermaals de werkzaamheden van de overheid slechts aan vereiste b getoetst: zie HR BNB 1994/205 (7.4), HR BNB 1997/271 (7.6), HR BNB 2004/369 (7.7) en HR BNB 2009/149 (7.9). Ik proef spanning tussen het vereiste a van de Hoge Raad (wil een gemeente leges kunnen heffen, dan dienen de werkzaamheden buiten haar publieke taakuitoefening te liggen) en de opmerking in de parlementaire geschiedenis (4.2) dat "zeer wel van dienstverlening gesproken kan worden als het gaat om een zuiver publiekrechtelijke handeling van de overheid". In de definitie van Hofstra/Niessen (8.2) van het begrip rechten "betalingen die de overheid (...) vordert ter zake van een concrete door haar in haar functie als zodanig individueel bewezen dienst" ontbreekt die spanning doordat daaraan niet is gevoegd: buiten de vervulling van haar publieke taak. In het arrest inzake planschadevergoeding, HR BNB 2004/369 (7.7), maar ook in HR BNB 2009/149 (7.9), lijkt vereiste a te zijn opgegaan in vereiste b, doordat de publieke taakuitoefening gelijkgesteld is met het behartigen van het publieke belang. Ik voel het meest voor de uitleg van vereiste a door Van Leijenhorst waar hij schrijft "(...) [d]e (...) eis (...) zie ik niet zozeer als een nadere beperking van de zich voor individuele kostenberekening lenende diensten als wel als een specifieke uitwerking van de (...) algemene regel dat, waar het gebaat zijn van de gemeenschap als geheel overheerst, de gemeenschap de kosten van de dienstverlening moet dragen" (8.3).

Vereiste b: rechtstreeks en in overheersende mate ten behoeve van een individualiseerbaar belang

9.8 De werkzaamheden van de gemeente dienen rechtstreeks en in overheersende mate verband te houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang, aldus het tweede vereiste dat de Hoge Raad in het Brandweerkostenarrest (7.5) stelde aan de heffing van leges. De Hoge Raad heeft het vereiste verband niet steeds met dezelfde woorden omschreven. In HR BNB 1994/205 (7.4) gebruikte de Hoge Raad de bewoordingen "rechtstreeks en voornamelijk", in HR BNB 1997/271 (7.6) "rechtstreeks en vooral" en "rechtstreeks en in overheersende mate", in HR BNB 2004/369 (7.7) "rechtstreeks en in overheersende mate", en in HR BNB 2009/149 (7.9) eveneens "rechtstreeks en in overheersende mate", maar ook "rechtstreeks en in overwegende mate". Het begrip "rechtstreeks" lijkt in de literatuur geen aandacht waard te zijn, maar dat is onterecht. De afgifte van een identiteitskaart dient naar mijn opvatting rechtstreeks een individueel belang, te weten het kunnen reizen over de grens en het zich kunnen identificeren in privé situaties. Slechts indirect wordt met het verstrekken van een identiteitskaart het publieke belang van bestrijding van criminaliteit gediend. De andere begrippen die de Hoge Raad heeft gebruikt om het vereiste verband

aan te duiden: "voornamelijk", "vooral", "in overwegende mate" en "in overheersende mate", zijn kennelijk synoniemen. De vraag is wat daaronder dient te worden verstaan.

9.9 De Hoge Raad heeft het woord "overheersend" gebruikt bij de afbakening van de werkzaamheid van een goeddoellichaam in de zin van artikel 6 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (oud). De Hoge Raad overwoog:(44)

4.5. (...) Van een "op de voorgrond staan van de behartiging van een algemeen maatschappelijk belang" in de zin van artikel 6 bij een lichaam als bedoeld in de Wet, kan (...) slechts sprake zijn wanneer in het geheel van de door het lichaam uitgeoefende activiteiten die activiteiten welke het rechtstreeks ter behartiging van een zodanig belang verricht, een dermate overheersend karakter bezitten, dat daarbij de overige door dit lichaam uitgeoefende activiteiten als bijkomstig moeten worden aangemerkt. (...)

9.10 De literatuur is niet eensgezind over de inhoud van het begrip "overheersend". Zo schrijven Van Dijck & Van Vijfeijken in hun brochure over instellingen van algemeen nut:(45)
'Overheersend' is naar onze mening zwakker dan 'uitsluitend of nagenoeg uitsluitend' en 'hoofdzakelijk' maar sterker dan grotendeels. Laat ons het houden op 75%. Verdedigbaar is echter ook dat aan 'op de voorgrond staan' een veel minder sterk accent gegeven moet worden en dat het overeenkomt met 'primair'. (...) Het brassbandarrest BNB 1994/280 kan dan ook naar dit terrein worden doorgetrokken, zodat slechts een (iets meer dan) 50% algemeen nut nodig is.

S.A. Stevens meent echter in zijn boek over de belastingplicht in de vennootschapsbelasting:(46)
De uitspraak biedt echter weinig duidelijkheid omdat de Hoge Raad het ene vage criterium 'op de voorgrond staat' vervangt door het andere vage criterium 'overheersend' en 'niet bijkomstig'. (...) Bijkomstig lijkt mij 10%; aangezien de grens voor 'in belangrijke mate' bij 30% ligt. Er kan dan worden aangesloten bij het wel bekende criterium van 'geheel of nagenoeg geheel' dat 90% of meer inhoudt.

9.11 Mijns inziens houdt het begrip "in overheersende mate" meer in dan "grotendeels", indien "grotendeels" inhoudt gelijk aan 50%, en minder in dan "hoofdzakelijk", dat immers groter of gelijk aan 70% is.(47) Voor de legesheffing is naar mijn opvatting sprake van een verband met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang wanneer dat belang doorslaggevend is; en dus meer dan de helft. Zo dient het door de politie opgestelde aanvalsplan voornamelijk om een efficiënt politieoptreden ter handhaving van de rechtsorde mogelijk te maken en om de veiligheid van de bij dat optreden betrokken politieagenten te verhogen (7.4). Ook de deels in het belang van de bezitter van de Eend verrichte duikwerkzaamheden houden volgens de Hoge Raad niet in overheersende mate verband met een individualiseerbaar belang (7.5).

9.12 Resumerend zou ik willen verdedigen dat beslissend is dat de wetgever de identiteitskaart primair heeft ingevoerd als reisdocument, naast het paspoort; vgl. artikel 2, lid 1 en lid 2, van de Paspoortwet (5.1). De identiteitskaart heeft daarnaast, evenals het paspoort en het rijbewijs, in talrijke maatschappelijke situaties de functie van identificatiebewijs verworven(48), zoals bij het sluiten van een arbeidsovereenkomst, het openen van een bankrekening, het laten opstellen of het ondertekenen van een notariële akte en het bezoek aan de disco of het casino. De overheid is vervolgens als bestrijder van de criminaliteit als het ware "meegelift" (vgl. 9.3). Het is voor de rechter zowel thans als vóór 2005 praktisch ondoenlijk uit te maken welke functie het meest veelvuldig wordt vervuld of in het maatschappelijke verkeer voorop staat. Dat te onderzoeken lijkt mij ook niet de bedoeling van de legesheffing. De identiteitskaart staat nog steeds genoemd in de Paspoortwet als reisdocument, dat is wettelijk gezien zijn basis en daarmee primaire functie. Daarom wordt de identiteitskaart in overheersende mate verstrekt door de overheid voor het vervullen van die functie. Wat de aanvrager er verder mee doet, is niet na te gaan door de gemeente en later evenmin door de belastingrechter. Pas wanneer de identiteitskaart uit de Paspoortwet wordt gehaald en dus niet langer wordt aangemerkt als reisdocument wordt dit mogelijk anders.

Beoordeling van het middel

Prealabel

10.1 Zoals ik in 9.1 en 9.2 heb uiteengezet, dient de uitspraak van het Hof mijns inziens te worden vernietigd, omdat het Hof zijn oordeel heeft gebaseerd op de invoering van WUID. De WUID is echter ingevoerd met ingang van 1 januari 2005 en was dus ten tijde van de aanvraag van een

identiteitskaart door belanghebbende, op 16 juli 2004, nog niet in werking getreden. De algemene identificatieverplichting waarop het Hof doelt in r.o. 4.4 gold niet in 2004, en daarom kan niet gezegd worden dat de verstrekking van de identiteitskaart aan belanghebbende op die grond in overheersende mate dienstbaar is aan het publieke belang.

Onderdeel 1 primair

10.2 Het College heeft het standpunt ingenomen(49)

(...) dat de wetgever ervan uit is gegaan dat gemeenten ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van een identiteitskaart leges zouden kunnen heffen ter vergoeding van de ter zake van de aanvraag gemaakte werkelijke kosten. (...) Daarmee heeft de wetgever ingevuld dat bij het in behandeling nemen van een aanvraag voor een identiteitsbewijs sprake is van een dienst in de zin van art. 229 lid 1 onderdeel b Gemeentewet. Aan de vraag of het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van een identiteitskaart werkzaamheden zijn die liggen binnen het gebied van de publieke taakuitoefening, wordt derhalve niet toegekomen.

10.3 De wetgevers van de Paspoortwet, de WID en de WUID zijn uitgegaan van de veronderstelling dat ter zake van het verstrekken van een identiteitskaart leges in rekening kunnen worden gebracht. (50) Zij veronderstellen dat sprake is van het verstrekken van een dienst in de zin van (thans) artikel 229, lid 1, aanhef en onderdeel b van de Gemeentewet. De uitleg die de wetgever heeft gegeven aan begrippen als legesheffing en dienstverlening in de parlementaire geschiedenis van de Paspoortwet, de WID en de WUID kan echter niet van invloed zijn op het begrip "dienst" in de Gemeentewet, zoals het College verdedigt. Vergelijk. HR BNB 2005/268 (7.8) waarin de Hoge Raad verwijst naar "de ontstaansgeschiedenis van artikel 229 van de Gemeentewet". De parlementaire geschiedenis van die wetten maakt geen onderdeel uit van de ontstaansgeschiedenis van artikel 229 van de Gemeentewet. Een wetgever kan door toelichting op zijn wetgeving niet de inhoud van een begrip in een andere, oudere, wet inkleuren. Die uitleg van het begrip in die andere wet is voorbehouden aan de rechter. Ik meen derhalve dat onderdeel 1 primair van het middel moet falen.

Onderdeel 1 subsidiair

10.4 Subsidiair betoogt het College in onderdeel 1 dat het criterium van de Hoge Raad in het Brandweerkostenarrest (7.5) te ruim is geformuleerd omdat bijna iedere dienst van een gemeente een uitvloeisel is van haar publieke taken. Het criterium sluit niet aan bij de bedoeling van de wetgever, daar ook gesproken kan worden van dienstverlening als het gaat om zuiver publiekrechtelijke handelingen van de overheid.

10.5 Het Hof heeft ter zake overwogen:

4.5. (...) Het Hof is (...) van oordeel dat het verkrijgen van een Nederlandse identiteitskaart zozeer dienstbaar is aan identificatieplichten die liggen in de sfeer van de publieke taakuitoefening, en zozeer ondergeschikt is aan een individualiseerbaar belang, dat het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van deze kaart niet meer kan worden aangemerkt als een dienst in de zin van artikel 229, lid 1, onderdeel b van de Gemeentewet.

10.6 Bij de beantwoording van de vraag of de werkzaamheid van het in behandeling nemen van een aanvraag van een identiteitskaart buiten de publieke taakvervulling van de gemeente valt, sluit ik mij aan bij de uitleg van die eis door Van Leijenhorst waar hij schrijft "(...) [d]e (...) eis (...) zie ik niet zozeer als een nadere beperking van de zich voor individuele kostenberekening lenende diensten als wel als een specifieke uitwerking van de (...) algemene regel dat, waar het gebaat zijn van de gemeenschap als geheel overheerst, de gemeenschap de kosten van de dienstverlening moet dragen" (8.3 en 9.7). In zoverre kan het subsidiaire deel van de klacht niet slagen aangezien het criterium in het Brandweerkostenarrest mijns inziens niet te ruim is. Overigens ben ik met de in 9.7 genoemde schrijvers van mening dat in wezen sprake is van één doorslaggevend criterium in het Brandweerkostenarrest dat inhoudt dat de werkzaamheden rechtstreeks en in overheersende mate verband dienen te houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang.

Onderdeel 1 meer subsidiair

10.7 De Gemeente klaagt dat het Hof een onjuiste toepassing heeft gegeven aan het criterium van het Brandweerkostenarrest dan wel dat het oordeel van het Hof, voor zover de weging bij de toepassing van dat criterium als feitelijk heeft te gelden, onbegrijpelijk is dan wel onvoldoende gemotiveerd.

10.8 Zoals in 9.3 is uiteengezet, is de identiteitskaart van origine een reisdocument. Het document

geeft de houder het recht het grondgebied van de lidstaat van afgifte te verlaten en te reizen naar alle landen van de Europese Unie (6.2 en 6.3). Daarnaast is het document van belang voor de houder om zich in allerlei privé-situaties te kunnen identificeren, zoals bij een bank, een werkgever, de notaris, en zelfs in de disco of het casino. Slechts bij nakoming van de plicht om een identiteitsbewijs te tonen aan de politie wordt uitsluitend het algemeen belang gediend. Mijns inziens dient een identiteitskaart derhalve rechtstreeks en in overheersende mate een individualiseerbaar belang. Dat een identiteitskaart ook nog het algemeen belang dient, moge zo zijn, rechtstreeks en in overheersende mate is dat belang bij het aanvragen en verstrekken ervan niet.

10.9 Ik meen derhalve dat onderdeel 1 meer subsidiair, voor zover nodig in samenhang gelezen met onderdeel 1 subsidiair, slaagt. De uitspraak van het Hof dient te worden vernietigd en de uitspraak van de Rechtbank, wat er ook zij van de motivering, bevestigd.

Onderdeel 2

10.10 In onderdeel 2 klaagt het College dat het Hof, nu sprake is van twee afzonderlijke kennisgevingen op één biljet, de kennisgeving ter zake van de identiteitskaart had moeten vernietigen en die ter zake van het rijbewijs had moeten handhaven, in plaats van de kennisgeving te verminderen.

10.11 Omdat ik concludeer tot gegrondverklaring van onderdeel 1 meer subsidiair van het middel, behoeft onderdeel 2 wat mij betreft geen behandeling meer. Onderdeel 2 van het middel kan mijns inziens overigens wel zelfstandig tot cassatie leiden. Als er geen leges geheven kunnen worden voor het in behandeling nemen van een aanvraag van een identiteitskaart, moet alsnog de schriftelijke kennisgeving van de gemeente ter zake daarvan worden vernietigd. Voor een "vermindering van de schriftelijke kennisgeving", waartoe het Hof heeft beslist, is derhalve geen plaats.

Conclusie

De conclusie strekt tot gegrondverklaring van het beroep in cassatie en vernietiging van de uitspraak van het Hof.

De Procureur-Generaal bij de
Hoge Raad der Nederlanden

Advocaat-Generaal

1 Vastgesteld door de Gemeenteraad op 16 december 2003 en gepubliceerd in het Gemeenteblad van 17 december 2003.

2 Zie de nota van de gemeente, een kassabon, die als bijlage bij het bezwaarschrift is gevoegd.

3 Rechtbank Roermond 16 juli 2009, nr. AWB 05/831, LJN BO4345.

4 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 7 oktober 2010, nr. 09/00474, LJN BN9659, NTFR 2010/2327, met commentaar Van der Burg, BB 2010/1483, met noot Makkinga.

5 Zie onder meer Dagblad De Limburger van 8 oktober 2010, blz. A5.

6 Kamerstukken II 2010/11, 32 500 - VII (Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (VII) voor het jaar 2011), nr. 5, blz. 38 (Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden).

7 Kamerstukken II 2009/10, 32 360 - VII (Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties 2009), nr. 1, blz. 145.

8 Stb. 1994/419 (Wet tot wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen). Zie voor de inwerkingtreding de Invoeringswet Wet materiële belastingbepalingen Gemeentewet, Stb. 1994/420.

9 Kamerstukken II 1989/90, 21 591, nr. 3, blz. 77.

10 Kamerstukken II 1989/90, 21 591, nr. 3, blz. 78.

11 Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, blz. 79.

12 Stb. 2001/132.

13 Stb. 1994/78.

14 HVJ EG 5 maart 1991, C-376/89 (Panagiotis Giagounidis tegen Stadt Reutlingen), Jur. 1991 I-01069.

15 Kamerstukken II 1992/93, 22 973 (R 1456), nr. 3, blz. 1.

16 Besluit van 8 november 1991, houdende regels met betrekking tot de aan het Rijk verschuldigde

- kosten en rechten ter zake van reisdocumenten, Stb. 1991/563.
- 17 Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, blz. 12.
- 18 Wet van 9 december 1993 tot aanwijzing van documenten dienende ter vaststelling van de identiteit van personen alsmede aanwijzingen van enige gevallen waarin de identiteit van personen aan de hand van deze documenten kan worden vastgesteld (Stb. 1993/66); inwerkingtreding per 1 juni 1994, Stb. 1994/190.
- 19 Kamerstukken II 1991/92, 22 694, nr. 3.
- 20 Kamerstukken II 1991/92, 22 694, nr. 3, blz. 9 (financiële fraude), 14 (notariële akten) en 15 (zwartrijden).
- 21 Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. 3, blz. 1.
- 22 Stb. 2004/583.
- 23 Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. 3, blz. 8.
- 24 Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. 3, blz. 19.
- 25 Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. 3, blz. 20.
- 26 Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. 3, blz. 21 en 22.
- 27 Zie artikel 111, lid 2 van de Wegenverkeerswet 1994; Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. 3, blz. 23.
- 28 Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. 3, blz. 17.
- 29 HR 1 juli 1969, nr. 16 165, LJN AX5847, BNB 1969/185.
- 30 HR 9 december 1987, nr. 24 892, LJN AD3301, BNB 1988/117.
- 31 HR 9 december 1987, nr. 24 892, LJN AD3301, BNB 1988/117; ook geciteerd door A-G IJssink (onderdeel 3.3) in zijn conclusie voor HR BNB 2004/369 (7.7).
- 32 HR 14 oktober 1992, nr. 27 804, LJN ZC5120, BNB 1993/24.
- 33 HR 13 april 1994, nr. 28 887, LJN ZC5642, BNB 1994/205.
- 34 HR 7 mei 1997, nr. 31 845, LJN AA2090, BNB 1997/208.
- 35 HR 11 juni 1997, nr. 31 253, LJN AA2174, BNB 1997/271.
- 36 HR 13 augustus 2004, nr. 37 836, LJN AI0408, BNB 2004/369.
- 37 HR 10 juni 2005, nr. 39 204, LJN AT7217, BNB 2005/268.
- 38 HR 17 april 2009, nr. 43 351, LJN BI1253, BNB 2009/149.
- 39 M.P. van der Burg e.a., Compendium gemeentelijke belastingen en de Wet WOZ, Deventer: Kluwer 2009, blz. 397.
- 40 M.P. van der Burg e.a., t.a.p., blz. 412-413.
- 41 M.P. van der Burg e.a., t.a.p., blz. 419.
- 42 M.P. van der Burg e.a., t.a.p., blz. 395.
- 43 R.E.C.M. Niessen, Inleiding tot het Nederlandse belastingrecht, Kluwer: Deventer 2010, blz. 33 (oorspronkelijk geschreven door H.J. Hofstra). Zie eveneens M.P. van der Burg e.a., t.a.p., blz. 395.
- 44 HR 14 februari 1990, nr. 25 447, LJN ZC4229, BNB 1990/94.
- 45 J.E.A.M. van Dijck & I.J.F.A. van Vijfeijken, Instellingen van algemeen nut, Deventer: Kluwer 2005, blz. 134.
- 46 S.A. Stevens, Belastingplicht in de vennootschapsbelasting, Deventer: Kluwer 2009, blz. 196-197.
- 47 Vgl. B.F.A. van Huijgevoort, 'Begrippenlijstje', NTFR 2010/2553, blz. 5-7.
- 48 Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, blz. 20-21. Zie ook Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, blz. 79 (5.2).
- 49 Beroepschrift in cassatie, blz. 19.
- 50 Zie 5.4 en bijvoorbeeld Kamerstukken II 1991/92, nr. 22 694, nr. 3, blz. 7 en Kamerstukken II 2003/04, 29 218, nr. 10, blz. 18-19. Zie voor andere vindplaatsen het beroepschrift in cassatie, blz. 10-18.



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mevrouw A. Jorritsma-Lebbink
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG

**Directie Openbaar Bestuur
en Democratie**

Cluster Democratie en
Burgerschap

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Kenmerk

2011-2000425232

Datum 27 september 2011

Betreft Afspraken omtrent financiële consequenties uitspraak HR inzake gratis
Nederlandse Identiteitskaart

Geachte mevrouw Jorritsma-Lebbink,

Op 9 september 2011 heeft de Hoge Raad arrest gewezen inzake de leges die gemeenten heffen voor de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart (NIK). Op 9 september 2011 heb ik u een brief gezonden waarin ik heb aangegeven de gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad te zullen bestuderen en mij te beraden op eventuele vervolgstappen. Naar aanleiding daarvan is op 21 september 2011 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer.

Tevens heb ik in de brief van 9 september aangegeven op korte termijn over de financiële gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad in overleg te zullen treden met gemeenten. Dit overleg is de afgelopen dagen met u gevoerd en heeft wat mij betreft geleid tot de volgende conclusies.

1. Compensatie voor aanvragen na de uitspraak van de Hoge Raad. Na de uitspraak van de Hoge Raad van 9 september 2011 zijn gemeenten gestopt met de heffing van leges bij de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart door een persoon op wie de Wet op de uitgebreide identificatieplicht van toepassing is. Het gevolg is dat gemeenten daardoor inkomsten mislopen. Gemeenten zullen voor deze gederfde inkomsten tot aan 22 september door het Rijk worden gecompenseerd. Over de wijze waarop de compensatie zal worden vormgegeven, treed ik graag nader met u in overleg.
2. Compensatie voor eerdere bezwaarschriften aangetekend bij aanvragen na de uitspraak van het Hof 's-Hertogenbosch van 7 oktober 2010. Sinds de uitspraak van het Hof 's-Hertogenbosch, die uiteindelijk door de Hoge Raad is bevestigd, hebben verschillende burgers bezwaar aangetekend tegen de heffing van leges door gemeenten bij de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart. Gemeenten moeten als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad aan deze bezwaarschriften het gevolg verbinden dat de eerder geheven leges worden terugbetaald. Gemeenten zullen hiervoor worden gecompenseerd, voor zover de bezwaarschriften volgens de Algemene wet bestuursrecht tijdig zijn ingediend, individueel door een te identificeren persoon zijn ondertekend en daarover nog niet is beslist. Over de wijze waarop dit wordt vormgegeven, treed ik graag nader met u in overleg.

3. Nader onderzoek naar de compensatie voor gemeenten bij andere dan de hierboven beschreven gevallen. Ik zal in overleg met de VNG nader onderzoeken of en in hoeverre het Rijk is gehouden tot het compenseren van door gemeenten misgelopen inkomsten of kosten, die voortkomen uit andere besluiten dan die hiervoor zijn beschreven.

Datum

27 september 2011

Kenmerk

2011-2000425232

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties a.i.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G.B.M. Leers', is written over a horizontal dashed line. The signature is stylized and cursive.

G.B.M. Leers

Vergaderjaar 2011–2012

33 011

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

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

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

¹ LJN BQ4105, Hoge Raad, 10/04967.

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

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

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

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

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

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

2. Artikelsgewijs

Artikel 1

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

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

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

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

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

Artikel 2

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

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

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

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

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

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

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

Artikel 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vergaderjaar 2011–2012

33 011

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

Nr. 1

KONINKLIJKE BOODSCHAP

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een voorstel van wet houdende regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart.

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

's-Gravenhage, 21 september 2011

Beatrix

Vergaderjaar 2011–2012

33 011

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

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is op korte termijn te voorzien in een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart; Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

Voor het verrichten van handelingen ten behoeve van de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet door de burgemeester van een gemeente, kunnen rechten worden geheven. Deze rechten worden aangemerkt als gemeentelijke belastingen. Hoofdstuk XV, paragraaf 1 en 4, van de Gemeentewet, is van toepassing. De artikelen 229b en 229c van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2

1. Een gemeentelijke belastingverordening ter zake van het heffen van rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet, voor het verrichten van handelingen ten behoeve van de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart, berust vanaf de dag tot welke deze wet terugwerkt op artikel 1.

2. Artikel 7, tweede lid, van de Paspoortwet en een algemene maatregel van rijksbestuur als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Paspoortwet, hebben mede betrekking op rechten als bedoeld in artikel 1.

3. In verband met het aanvragen van een Nederlandse identiteitskaart worden geen rechten geheven indien de aanvraag is ingediend in de periode vanaf 9 september 2011 tot de dag tot welke deze wet terugwerkt.

Artikel 3

Deze wet treedt 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.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



Rijksoverheid

U bevindt zich hier: [Home](#) > [Documenten en publicaties](#) > [Persberichten](#) > [Nederlandse identiteitskaart gaat weer geld kosten](#)

Nederlandse identiteitskaart gaat weer geld kosten

Persbericht | 21-09-2011

Vandaag, woensdag 21 september 2011, dient de regering een wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer waarin een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor de heffing van rechten (leges) voor de Nederlandse identiteitskaart.

Indien de wet door het parlement wordt aanvaard, zal deze met terugwerkende kracht in werking treden met ingang van 22 september 2011. De Hoge Raad oordeelde in zijn uitspraak van 9 september 2011 dat de huidige grondslag voor legesheffing van de identiteitskaart niet deugdelijk is. Met dit wetsvoorstel repareert minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit gebrek. Dit betekent dat de burger met ingang van donderdag 22 september weer gevraagd zal worden om leges te betalen.



Rijksoverheid

U bevindt zich hier: [Home](#) > [Documenten en publicaties](#) > [Persberichten](#) > [Nederlandse identiteitskaart gaat weer geld kosten](#)

Nederlandse identiteitskaart gaat weer geld kosten

Persbericht | 21-09-2011

Vandaag, woensdag 21 september 2011, dient de regering een wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer waarin een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor de heffing van rechten (leges) voor de Nederlandse identiteitskaart.

Indien de wet door het parlement wordt aanvaard, zal deze met terugwerkende kracht in werking treden met ingang van 22 september 2011. De Hoge Raad oordeelde in zijn uitspraak van 9 september 2011 dat de huidige grondslag voor legesheffing van de identiteitskaart niet deugdelijk is. Met dit wetsvoorstel repareert minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit gebrek. Dit betekent dat de burger met ingang van donderdag 22 september weer gevraagd zal worden om leges te betalen.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

111020110004

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

[Redacted]

Constitutionele Zaken en
Wetgeving
Juridisch Adviseur
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Contactpersoon

[Redacted]

Datum 10 oktober 2011
Betreft Uw verzoek om informatie d.d. 28 september 2011

Kenmerk
2011-2000441618

Uw Kenmerk
57a7437f388a31db

[Redacted]

Bij brief van 28 september 2011 heeft u bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).

Bij brief van 29 september 2011 is de ontvangst van uw verzoek bevestigd. Als gevolg van een administratieve vergissing is de ontvangst van uw verzoek nogmaals bevestigd op 3 oktober 2011.

Uw verzoek heeft betrekking op "de juridische adviezen die u heeft verkregen/ingewonnen ten behoeve van het aanhangige wetsvoorstel bij de tweede kamer (33011), i.c. de N.I.K."

Met betrekking tot uw verzoek om informatie bericht ik u als volgt.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wob, voor zover hier van toepassing, kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob wordt verstaan onder document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.

Het door u bedoelde wetsvoorstel inzake een regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart is intern voorbereid door mijn ambtenaren. Er zijn geen juridische adviezen ingewonnen of verkregen van externe partijen, met uitzondering van het reeds openbare advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 21 september 2011. Voor dit advies verwijst ik u naar

Kamerstuk 33011 nr. 4, te vinden via www.tweedekamer.nl dan wel www.officielebekendmakingen.nl.

Omdat voor het overige de door u gevraagde documenten niet bestaan, kan ik niet aan uw verzoek voldoen.

Datum
10 oktober 2011

Kenmerk
2011-2000441618

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,



R.M. van Erp-Bruijsma
Secretaris-generaal

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen per brief bezwaar maken bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.