

Rapport

Rapport betreffende een onderzoek uit eigen beweging over de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Datum: 10 november 2011

Rapportnummer: 2011/337

Onderwerp van onderzoek

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 21 september 2011 met een persbericht bekend gemaakt dat een wetswijziging is ingediend over de kosten voor het aanvragen van een ID-kaart.

Die wetswijziging voorziet erin dat deze met terugwerkende kracht op 22 september 2011 in werking zal treden. De minister van BZK heeft daarbij, hoewel de wetswijziging nog niet in werking was getreden, gemeenten opgeroepen per direct weer kosten in rekening te brengen bij de aanvraag van een ID-kaart.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

I Bevindingen

De Hoge Raad heeft bij arrest van 9 september 2011 geoordeeld dat er geen wettelijke grondslag is voor de heffing van leges door gemeenten voor het behandelen van een aanvraag voor een ID-kaart, omdat de aanvraag van een ID-kaart geen verband houdt met een individualiseerbaar belang maar in overwegende mate met een algemeen belang vanwege de identificatieplicht op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht.

Op 21 september 2011 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend met het doel alsnog te voorzien in een wettelijke grondslag om gemeenten in staat te stellen om rechten te heffen voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een ID-kaart. Op dezelfde dag heeft de minister via de media laten weten dat vanaf 22 september 2011 weer moet worden betaald voor de ID-kaart. Het persbericht van het Ministerie luidt:

“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.(...) Dit betekent dat de burger met ingang van donderdag 22 september weer gevraagd zal worden om leges te betalen”

Op diezelfde dag heeft het ministerie een brief met bijlage naar alle gemeenten gestuurd. Deze brief zag op de te voeren handelwijze van gemeenten ten aanzien van de nieuwe legesheffing. In de brief staat onder meer:

"Gemeenten kunnen langs twee wegen zeker stellen dat de leges worden geïnd, te weten:

- U vraagt de aanvrager vanaf 22 september 2011 om te betalen bij het doen van de aanvraag. U vraagt de aanvrager om een bankrekeningnummer voor het geval het wetsvoorstel niet door het parlement wordt aanvaard. U administreert het bankrekeningnummer en betaalt indien nodig de leges terug;
- U verleent uitstel van betaling onder de voorwaarde dat de aanvrager bij het ophalen van de NIK een eenmalige machtiging tot afschrijving van het verschuldigde bedrag aan de gemeente verleent. Het uitstel van betaling geldt totdat de wet in werking is getreden.

Weigert een aanvrager beide opties dan kunt de aanvraag niet in behandeling nemen. Immers u heeft dan geen zekerheid dat de aanvrager zal betalen voor de aangevraagde NIK."

Op 29 september 2011 heeft de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging geopend met bovengenoemde formulering. Bij brief van oktober 2011 heeft de minister gereageerd. Zijn reactie kan als volgt – samengevat – worden weergegeven:

Iemand die op of na 22 september een identiteitskaart aanvraagt, is vanaf dat moment rechten verschuldigd zodra de wet met de daarbij behorende terugwerkende kracht in werking treedt. Aan de andere kant is de aanvrager deze rechten niet verschuldigd vanaf de datum van de uitspraak van de Hoge Raad voor zolang het wetsvoorstel niet in werking is getreden. Om aan beide belangen: het belang van gemeenten en rijk om betaald te krijgen voor de identiteitskaart en het belang van de burger om niet ten onrechte te betalen zoveel mogelijk recht te doen is gekozen voor een praktische benadering die de nodige waarborgen bevat. Die waarborgen richten zich op het recht doen aan de rechten van de aanvrager, zoals deze luiden als gevolg van het arrest van de Hoge Raad, alsmede aan het recht doen aan de omstandigheid dat de overheid kosten maakt voor deze kaart die in geval de wet in werking treedt voor rekening van de aanvrager behoren te komen. Daarom is aan de gemeenten de volgende instructie gegeven. Bij een aanvraag vóór de inwerkingtreding van de wet wordt de burger verzocht te betalen en daarbij zijn rekeningnummer op te geven. Als de wet niet in werking treedt wordt het betaalde bedrag teruggestort. Ook kan bij een aanvraag uitstel van betaling worden verleend, onder de voorwaarde dat de burger bij het ophalen van de kaart een eenmalige machtiging verleent tot het afschrijven van het verschuldigde bedrag. Het uitstel van betaling geldt tot de wet in werking is getreden. Aan de indiening van het wetsvoorstel is voorts via de landelijke media aandacht gegeven op de dag van de indiening, en is een persbericht verspreid, om een ieder zo goed mogelijk op de hoogte te stellen van het feit dat vanaf 22 september 2011 weer betaald moet worden voor de aanvraag van een identiteitskaart. Het kabinet vermag niet in te zien waarom dit een slecht voorbeeld voor burgers zou zijn of dat hiermee de betrouwbaarheid van de overheid in het geding zou zijn. De instructie aan de gemeenten loopt in die zin vooruit op de aanvaarding van het wetsvoorstel, dat zowel iedere aanvrager als de gemeenten vanaf 22 september jl. zich bewust moeten zijn dat de regelgeving naar verwachting zo zal worden aangepast dat er vanaf die datum weer

betaald moet worden voor de aanvraag van een identiteitskaart. Daarmee wordt voorkomen dat gemeenten en burgers in strijd handelen met de wet zoals die met terugwerkende kracht met ingang van 22 september komt te luiden. Het was noodzakelijk om hierover de burgers in te lichten om niet de aanvrager in de veronderstelling te laten verkeren dat de kaart gratis kon worden aangevraagd, om er later achter te komen dat voor de kaart alsnog betaald moet worden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Een dergelijke handelwijze van de overheid zou geen recht doen aan het vertrouwen dat de burger mag stellen in het kenbaar handelen van de overheid. Mocht het zo zijn dat het wetsvoorstel niet wordt aangenomen door de Eerste Kamer dan zullen onverschuldigd betaalde bedragen worden terugbetaald en zullen afgegeven voorwaardelijke machtigingen niet gebruikt worden. Daarmee wordt in overeenstemming gehandeld met het arrest van de Hoge Raad en met de wet. De gemeenten hebben, zoals gezegd, een instructie gekregen hoe rechten kunnen worden geïnd over de periode dat het wetsvoorstel en daarmee de terugwerkende kracht nog niet in werking is getreden. Op deze manier is getracht een uniforme werkwijze bij gemeenten te bewerkstelligen. Van rechtsonzekerheid of rechtsongelijkheid voor de burger is geen sprake. Een ieder zal (uiteindelijk) zijn rechten moeten voldoen of krijgt deze terug, afhankelijk van de vraag of het wetsvoorstel wordt aangenomen. Dat sommige gemeenten een andere procedure hanteren dan in de instructie van het rijk is opgenomen, wordt betreurd, maar doet niets aan af aan de uiteindelijke gevolgen voor de burger. Verder verwees de minister naar de antwoorden op vragen van de Nationale ombudsman, die hij had gegeven in de nota van 6 oktober 2011 aan de Eerste Kamer.

II Beoordeling

Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat overheidsinstanties gevolg geven aan rechterlijke uitspraken.

De concrete vraag die voorligt is of de door de minister aan gemeenten voorgestelde handelwijze vanaf 22 september 2011 behoorlijk is. Meer specifiek: Zijn de onder punt 3 van de bevindingen genoemde twee werkwijzen behoorlijk. Die vraag moet ontkennend worden beantwoord. De bij het eerste opsommingsteken genoemde werkwijze is niet behoorlijk. De Hoge Raad heeft uitdrukkelijk bepaald dat op grond van de (toen) geldende wetgeving geen leges mogen worden geheven voor een ID-kaart. Mensen toch te laten betalen voor een ID-kaart (met de mogelijkheid dat dit geld eventueel later zal worden terugbetaald), terwijl de voorgenomen nieuwe wetgeving die alsnog moet voorzien in een wettelijke grondslag, nog niet in werking is getreden, is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De tweede weg die het ministerie gewezen heeft (uitstel van betaling) acht de Nationale ombudsman niet in strijd met het rechtszekerheidsvereiste. Aannemelijk is dat de meeste gemeenten gekozen hebben voor de eerste optie aangezien deze de minste inspanning van de gemeente vergt. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de minister deze optie niet aan de gemeente had mogen voorstellen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Daarnaast merkt de Nationale ombudsman nog het volgende op.

De Nationale ombudsman is zich bewust van de beperkingen van zijn bevoegdheid. Zo dient hij zich niet inhoudelijk over wet- en regelgeving uit te laten. Dat is een taak voor de Staten-Generaal. Na de bekendmaking van de wetswijziging door de minister is een juridische discussie op gang gekomen over de mogelijkheid van terugwerkende kracht van legesheffing voor het onderhavige geval. Het is nog geen uitgemaakte zaak dat dit in een eventuele rechterlijke procedure tot in hoogste instantie stand zal houden. Om te voorkomen dat alle mensen die het niet eens zijn met deze wetswijziging in de periode van 22 september 2011 tot de dag van de inwerkingtreding van de wet bezwaar, beroep en hoger beroep moeten instellen om dit aan de kaak te stellen (en derhalve ook griffierechten moeten betalen die hoger zijn dan de legesheffing) doet de Nationale ombudsman een aanbeveling.

Conclusie

De onderzochte gedraging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is niet behoorlijk wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de minister van BZK aan om een voorziening te treffen opdat in geval het hoogste rechtscollege mocht beslissen dat het moeten betalen van leges in de periode van 22 september 2011 tot de dag van de inwerkingtreding van de wet niet had gemogen, aan alle mensen die in die periode een ID-kaart hebben aangevraagd, de leges worden terugbetaald, ook al hebben die mensen geen bezwaar gemaakt tegen de legesheffing.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 29 september 2011 opende de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging naar een gedraging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit Den Haag.

In het kader van het onderzoek werd de minister van BZK verzocht te reageren.

Vervolgens werd de minister van BZK verzocht op de bevindingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkene.

De reactie van de minister gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Brief met bijlagen van de minister van BZK van 6 oktober 2011;

E-mail met bijlagen van de minister van BZK van 11 oktober 2011.