

Kenmerk	W04.20.0379/I
Datum aanhangig	28 oktober 2020
Datum vastgesteld	18 november 2020
Datum advies	18 november 2020
Datum publicatie	9 december 2020
Vindplaats	Staatscourant 2021, nr. 49214

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 28 oktober 2020, no.2020002186, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit paspoortgelden in verband met de aanpassing van de tarieven per 1 januari 2021, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot aanpassing van de tarieven van paspoorten, identiteitskaarten, vreemdelingenreisdocumenten en van aanverwante diensten, zoals een spoedlevering. Jaarlijks worden de tarieven geïndexeerd. De in dit ontwerpbesluit opgenomen tariefwijzigingen houden eveneens verband met de invoering van de elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel (de zogeheten e-functionality) op de Nederlandse identiteitskaart.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt twee opmerkingen over de verhoging van de tarieven voor de aanvraag van identiteitskaarten in verband met de invoering van de e-functionality. Dit betreft de motivering van de verhoging van de tarieven voor identiteitskaarten en de relatief hoge kosten die door grensgemeenten in rekening worden gebracht voor Nederlandse identiteitskaarten voor niet-ingezetenen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig het ontwerpbesluit.

1. Verhoging tarieven identiteitskaarten

De Afdeling heeft in haar advies over de wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van de e-functionality aandacht gevraagd voor de leges. (zie noot 1) Daarbij vroeg de Afdeling of de aanvrager volledige leges moet betalen indien hij bij de aanvraag van het document aangeeft geen gebruik te willen maken van de e-functionality. De regering heeft in reactie daarop aangegeven dat indien de aanvrager geen gebruik wil maken van de e-functionality, hij de activatie hiervan kan opschorten, of intrekken. (zie noot 2) De regering achtte het echter van belang de e-functionality op alle aangewezen documenten aan te brengen en daarmee publieke inlogmiddelen van een hoog betrouwbaarheidsniveau ter beschikking te stellen. (zie noot 3)

Gezien het feit dat een persoon niet kan kiezen voor het aanbrengen van de e-functionaliteit, is het des te belangrijker dat in de toelichting nauwkeurig inzicht wordt gegeven in de samenstelling van de te maken kosten. De inschatting van de regering dat de administratieve lasten van de burger omlaag zullen gaan door invoering van het publieke identificatiemiddel, doet daaraan niet af. (zie noot 4) Ter illustratie wijst de Afdeling erop dat het maximumtarief dat een gemeente mag heffen voor het aanvragen van een Nederlandse identiteitskaart door een volwassene met bijna 10 procent stijgt. (zie noot 5) Het rijksdeel voor een dergelijk document stijgt met ruim 15 procent. (zie noot 6) Waarom deze stijging noodzakelijk is en waaruit de meerkosten bestaan, wordt uit de toelichting echter onvoldoende duidelijk.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Aanvraag Nederlandse identiteitskaart in grensgemeente

De Afdeling adviseert tevens de maximumtarieven voor Nederlandse identiteitskaarten die kunnen worden geheven door grensgemeenten nader te motiveren. Het betreft hier de tarieven die worden geheven voor aanvragen door niet-ingezetenen. Deze tarieven zijn hoger dan de tarieven die gemeenten voor ingezetenen rekenen. Dat is nu ook al het geval en is geen gevolg van de invoering van de e-functionaliteit. Toch komt dit verschil door deze invoering in een ander licht te staan. Alleen de grensgemeente Haarlemmermeer kan de aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart in ontvangst nemen van inwoners van de Caribische landen van het Koninkrijk met een Burgerservicenummer. Hieraan zijn relatief hoge kosten verbonden, terwijl de gebruikswaarde van het document voor de inwoners van het Caribische deel van het Koninkrijk beperkt is. Zij kunnen deze kaart immers niet gebruiken als publiek identificatiemiddel in communicatie met de overheden van de Caribische landen, als fysiek identificatiemiddel in eigen land of als reisdocument om naar Europa te reizen.

De Afdeling adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken hoe de maximumtarieven in grensgemeenten zijn opgebouwd. Daarbij dient ook te worden ingegaan op de vraag of er reden is een bijzondere financiële regeling te treffen voor groepen, voor wie de Nederlandse identiteitskaart, buiten het elektronisch identificatiemiddel, weinig toegevoegde waarde heeft, waaronder inwoners van de Caribische landen van het Koninkrijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij de ontwerp-algemene maatregel van rijksbestuur en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

Nader rapport (reactie op het advies) van 27 november 2020

1. Verhoging tarieven identiteitskaarten

De invoering van publieke identificatiemiddelen waarmee burgers digitaal toegang kunnen verkrijgen tot publieke dienstverlening wordt geregeld in de eerste fase van de Wet digitale overheid (Wdo). (zie noot 7) De invoering daarvan is noodzakelijk om degenen die een relatie met de Nederlandse overheid hebben, en om die reden afhankelijk zijn van de dienstverlening van die overheid, gelijkelijk toegang te kunnen bieden tot de elektronische dienstverlening van de overheid op verschillende betrouwbaarheidsniveaus. Het is daarbij van belang een zo ruim mogelijke kring van rechthebbenden op de publieke identificatiemiddelen

te realiseren, mede gelet op de in sectorspecifieke regelgeving steeds vaker voorziene plicht om in contacten met dienstverleners elektronisch te communiceren. (zie noot 8) Met de introductie van de Nederlandse identiteitskaart voorzien van het publiek identificatiemiddel (eNIK) met het betrouwbaarheidsniveau hoog wordt één van de verschillende mogelijkheden van veilige en betrouwbare toegang tot elektronische dienstverlening van de overheid gerealiseerd. (zie noot 9)

De Nederlandse identiteitskaart is thans reeds voorzien van een chip en een daarin opgenomen applet. Voor het gebruik van het document ten behoeve van elektronische identificatie wordt een tweede applet op de chip geplaatst, de zogenaamde eID (elektronische identificatie) applet. In de eID applet worden gegevens opgeslagen, waarmee op betrouwbaarheidsniveau hoog authenticatie van de identiteit van de houder van het document kan plaatsvinden in het elektronische verkeer. De eID-applet bevat daarnaast een initiële PIN-code (personal identification number). Dit is een beveiligingselement. Met de PIN-code kan de houder van de kaart de eID-applet activeren. Alleen hij is in bezit van deze code, en tijdens activering van de kaart met deze initiële PIN-code moet de PIN-code worden gewijzigd. De initiële PIN-code wordt, nadat de uitgevende instantie de Nederlandse identiteitskaart heeft uitgereikt, per brief aan de aanvrager toegestuurd. (zie noot 10)

De tarieven voor de Nederlandse identiteitskaart stijgen in verband met de invoering van het publiek identificatiemiddel met € 3,21 (na toepassing van kruissubsidiëring met € 4,50 voor personen van 18 jaar en ouder, en voor personen jonger dan 18 jaar met € 1,54). Het bedrag van € 3,21 waarmee het tarief van de eNIK wordt verhoogd is opgebouwd uit de productiekosten van de eID-applet, waaronder de kosten die zijn gemoeid met de opnemingskosten van de eID-applet in de chip, en de kosten voor het aanmaken en verzenden van de PIN-brief binnen Nederland.

Uitgangspunt van de Paspoortwet is dat het reisdocumentenstelsel kostendekkend moet zijn; ook de Wet digitale overheid gaat ervan uit dat kosten voor de invoering en plaatsing van het publiek identificatiemiddel op een fysieke drager (zoals de eNIK) ten laste van de burger worden gebracht. (zie noot 11) Voornoemde kosten zijn derhalve direct omgeslagen naar de verhoging van de tarieven voor de eNIK.

De nota van toelichting (paragraaf 4.1.2 'Financiële gevolgen voor de burger') is met het vorenstaande aangevuld.

2. Aanvraag Nederlandse identiteitskaart in grensgemeente

De opbouw van de maximumtarieven voor de aanvraag door niet-ingezetenen bij de grensgemeenten kan als volgt worden toegelicht. De maximumtarieven die door de grensgemeenten kunnen worden geheven bestaan uit de zgn. rijkskosten en de dienstverleningsleges. De rijkskosten worden in verband met de invoering van het publiek identificatiemiddel op de Nederlandse identiteitskaart -naast de jaarlijkse indexering - verhoogd. De verhoging van de rijkskosten in verband met invoering van het publiek identificatiemiddel is voor aanvragen bij gemeenten en bij grensgemeenten hetzelfde. De (maximale) dienstverleningsleges die grensgemeenten mogen heffen voor aanvragen door niet-ingezetenen zijn hoger dan die gemeenten voor ingezetenen mogen heffen. De dienstverleningsleges die grensgemeenten mogen heffen zijn opgebouwd uit het tarief dat gemeenten ten hoogste voor deze documenten aan de burger in rekening mogen brengen, vermeerderd met de extra kosten die het gevolg zijn van het feit dat de uitgifte van deze documenten door een grensgemeente wordt uitgevoerd. (zie noot 12) Het maximumtarief dat vanaf 1 januari 2011 door een grensgemeente mocht worden geheven kwam overeen

met het tarief dat verschuldigd was indien de aanvraag werd ingediend bij een buitenlandse post. (zie noot 13) Dit omdat de afhandeling van een aanvraag voor een reisdocument van een niet-ingezetene - net als bij een buitenlandse post - veelal complexer is en omdat de grensgemeente meer documenten moet opvragen en verwerken dan een gemeente. In 2012 is onderzoek gedaan naar de kosten voor de verstrekking van reisdocumenten aan niet-ingezetenen door grensgemeenten. (zie noot 14) (zie noot 15) Daaruit is gebleken dat de kosten voor uitgifte van reisdocumenten bij een grensgemeente lager liggen dan bij buitenlandse posten. De maximumtarieven die mogen worden geheven bij grensgemeenten zijn daarop naar beneden bijgesteld. Na deze bijstelling zijn de tarieven (slechts) jaarlijks geïndexeerd.

De Afdeling stelt voorts de vraag aan de orde of er reden is een bijzondere financiële regeling te treffen voor groepen, voor wie de Nederlandse identiteitskaart, buiten het publiek identificatiemiddel, weinig toegevoegde waarde heeft, waaronder inwoners van de Caribische landen van het Koninkrijk. (zie noot 16) Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. De mogelijkheid om een eNIK aan te vragen heeft in het Caribische deel van het Koninkrijk in het bijzonder toegevoegde waarde voor Nederlanders die aldaar wonen (mits zij zijn ingeschreven in de BRP en aldus over een BSN beschikken), die met behulp van het publiek identificatiemiddel op de eNIK zullen communiceren met de Europees Nederlandse overheidsinstanties. Naar verwachting zullen dit vooral personen zijn die in het Europese deel van Nederland hebben gestudeerd, gewerkt of gewoond en daarna naar het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn verhuisd, bijvoorbeeld om in te loggen bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Belastingdienst of een pensioeninstelling. Zij kunnen op dezelfde wijze van de eNIK gebruik maken als Nederlanders die in het Europees deel van het Koninkrijk woonachtig zijn. (zie noot 17) Nederlanders die geen gebruik wensen te maken van de eNIK, zijn niet verplicht deze aan te vragen. Degenen die als ingezetenen zijn ingeschreven in een basisadministratie van een van de openbare lichamen of de Caribische landen kunnen op basis van de daar geldende regelgeving beschikken over een door de lokale overheid uitgegeven identiteitskaart (sedula).

De nota van toelichting (paragraaf 2, onder g en paragraaf 3, de toelichting op de in artikel 6, derde lid, van het Besluit paspoortgelden bedoelde maximumtarieven die een grensgemeente mag heffen wanneer de aanvrager als niet-ingezetene in de basisregistratie personen is ingeschreven) is met het vorenstaande aangevuld.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voetnoten

- (1) Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 4, punt 1.
- (2) Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 3, p. 35
- (3) Kamerstukken II 2018/19, 35047 (R2108), nr. 3, p. 35.
- (4) Punt 4.1.1 van de toelichting.
- (5) Onderdeel C van het ontwerpbesluit en de toelichting in paragraaf 3.
- (6) Onderdeel C van het ontwerpbesluit en de toelichting in paragraaf 3.
- (7) Kamerstukken 34972.

- (8) Kamerstukken II, 2018/19, 35047, nr. 3, p. 5-6.
- (9) De Nederlandse identiteitskaart is op grond van artikel 3a, eerste lid, van de Paspoortwet en artikel 1.6, eerste lid van het Paspoortbesluit aangewezen als document waarop het publiek identificatiemiddel wordt geplaatst.
- (10) Besluit van 15 oktober 2020, houdende regels betreffende het verstrekken van reisdocumenten (Stb. 2020, 418), nota van toelichting, p. 19-20.
- (11) Kamerstukken II, 2017/18, 34972, nr. 3, p. 38, kopje 'Grondslag voor het heffen van leges'.
- (12) Zie nota van toelichting bij het Besluit van 26 november 2010, houdende wijziging van het Besluit paspoortgelden in verband met de indexering van de tarieven per 1 januari 2011, Stb. 2010, 798, p. 6: "Gebleken is dat de kosten voor het verstrekken van een reisdocument aan een niet-ingezetene hoger zijn dan de kosten voor de verstrekking aan een ingezetene. Het is om die reden wenselijk voor de categorie niet-ingezetenen een hoger legestartief te kunnen vaststellen."
- (13) Stb. 2010, 798.
- (14) Kostenonderzoek verstrekking reisdocumenten aan niet-ingezetenen door grensgemeenten. Cebeon, mei 2012.
- (15) Besluit van 21 november 2012 houdende wijziging van het Besluit paspoortgelden in verband met de aanpassing van de tarieven per 1 januari 2013, Stb. 2012, 592.
- (16) Inwoners van de Caribische landen van het Koninkrijk kunnen, indien zij dat wensen, een aanvraag voor een eNIK indienen bij de Nederlandse vertegenwoordiging in de landen (de bevoegde instantie voor de uitgifte is in dat geval de burgemeester van de grensgemeente Haarlemmermeer). Daarnaast kunnen zij (als niet-ingezetenen), ingeval zij in Nederland zijn, een aanvraag indienen bij alle grensgemeenten (artikel 3.2 van het Paspoortbesluit juncto artikel 7 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland). Op die aanvragen zijn dezelfde tarieven van toepassing, de grensgemeente-tarieven (artikel 6, derde lid, van het Besluit paspoortgelden).
- (17) Kamerstukken II, 2018/19, 35 047 (R2108), nr. 3, p. 28.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting