



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken,
Dhr. E. Ph. Rhuggenaath MBA/MBI
Fort Amsterdam 17
Alhier.

Datum: Willemstad, 19 oktober 2020

Ref.nr.: 127/2020-SER

Betreft: Advies inzake de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening vergoeding identiteitskaarten en de Landsverordening Identiteitskaarten strekkende tot het vaststellen van nieuwe tarieven voor de afgifte van identiteitskaarten

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 27 augustus 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening vergoeding identiteitskaarten en de Landsverordening Identiteitskaarten strekkende tot het vaststellen van nieuwe tarieven voor de afgifte van identiteitskaarten (zaaknummer 2019/052353, ref. nr. 105/2020-SER).

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de plenaire vergadering van 16 oktober 2020 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD)
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ)
De Uitvoeringsorganisatie Publieke Zaken van het Ministerie van BPD

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/5328

www.ser.cw

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding.....	6
1.1 Strekking en inhoud van het ontwerp	6
2. Standpunt van de SER	7
2.1 Principe van kostendekkendheid	7
2.1.1 Randvoorwaarden principe kostendekkendheid.....	7
2.1.2 Principe van kostendekkendheid nader bekeken	8
2.2 Financieringsmodaliteit van ID-kaarten	9
2.2.1 Doelmatigheidsoverwegingen.....	9
2.2.2 Doeltreffendheidsoverwegingen	10
2.2.3 Noodzaak onderbouwing	10
2.3 Extra vergoedingen.....	11
2.3.1 Motivering extra vergoedingen	11
2.3.2 Effect op kostprijs.....	11
2.3.3 Misbruik ID-kaart.....	12
2.3.4 Beveiligingseisen	12
2.4 Delegatiemogelijkheid vaststelling vergoedingen.....	12
2.5 Berekeningsmethode	13
2.5.1 Toerekening kosten	13
2.5.2 Consumer Price Index - methodiek	14
2.5.3 Differentiatie kostprijs naar leeftijd.....	15
2.5.4 Tariefstelling.....	16
2.6 Financiële en sociaaleconomische gevolgen	16
2.6.1 Financiële gevolgen	16
2.6.2 Sociaaleconomische gevolgen	17
Tot slot.....	17

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 16 oktober 2020 betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening vergoeding identiteitskaarten en de Landsverordening Identiteitskaarten (zaaknummer 2019/052353, ref.nr. 105/2020-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 27 augustus 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de Raad van Ministers betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening vergoeding identiteitskaarten en de Landsverordening Identiteitskaarten (hierna: de ontwerplandsverordening of het ontwerp) (zaaknummer 2019/052353, ref.nr. 105/2020-SER).
- In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT), behorende bij de ontwerplandsverordening, wordt aangegeven dat 'achttien jaar zijn verstreken sinds de vaststelling van de tarieven' en dat 'de kosten verbonden aan het maken van een identiteitskaart wel exponentieel blijven groeien met als gevolg dat de uitgifte van identiteitskaarten thans bij lange na niet kostendekkend geschiedt. Hedendaagse visie van de overheid omtrent het leveren van diensten en producten aan derden is, dat de geleverde diensten minimaal kostendekkend dienen te zijn'.
- De SER merkt op dat de formulering met betrekking tot de 'hedendaagse visie van de overheid, dat het leveren door de overheid van diensten en producten aan derden minimaal kostendekkend dient te zijn' te algemeen gesteld is en bovendien beleidsmatig niet onderbouwd is. Immers er zijn tal van diensten en producten die door de overheid geleverd worden waarbij de prijs die de consument betaalt niet kostendekkend is, omdat de overheid bij de prijsstelling prioriteit geeft aan het realiseren van bepaalde beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld op het gebied van de volksgezondheid en het onderwijs), of omdat het (semi)publieke goederen betreft (bijvoorbeeld cultureel erfgoed, openbare bibliotheek, parken). De SER acht het dan ook van belang dat in de MvT uiteengezet wordt waaróm in het geval van de prijsstelling van identiteitskaarten (hierna: ID-kaarten) kostendekking als uitgangspunt wordt genomen.
- De SER vraagt zich in dit kader af of door het primaat te geven aan 'kostendekking' eventuele andere beleidsdoelstellingen daarmee mogelijkwijs in het gedrang kunnen komen. De SER merkt hierover op dat in de MvT een dergelijke afweging niet wordt gemaakt.
- De SER constateert dat in de MvT niet alleen een beleidsmatige onderbouwing van het toepassen van het principe van kostendekking ontbreekt, maar dat eveneens de resultaten van een organisatiedoorlichting ontbreken: voldoet de dienstverlening van de afgifte van ID-kaarten aan de gestelde kwaliteitscriteria zoals benoemd in het Overbruggings- en Hervormingsprogramma Curaçao van 12 juni 2020? In dit verband vraagt de SER zich ook af of de dienst Publieke Zaken van het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD) verder gedigitaliseerd en geoptimaliseerd zal worden binnen het kader van de 'verregaande digitalisering van de dienstverlening (e-government)', hetgeen als maatregel staat opgenomen onder het beleidsterrein 'Efficiënt en slagvaardig overheidsapparaat' van het Overbruggings- en Hervormingsprogramma Curaçao.
- In het Groeiakkoord is onder 'Optimalisatie overheidsapparaat' overeengekomen dat 'Curaçao in maart 2020 een plan van aanpak vaststelt voor een grondige herziening van bedrijfsprocessen

gericht op het bevorderen van integraliteit, efficiëntie en effectiviteit'. De SER vraagt zich af of een dergelijk plan van aanpak reeds is vastgesteld en in hoeverre de implementatie hiervan van invloed zal zijn op de hoogte en de aard van de kostenbestanddelen, die nu deel uitmaken van de prijsstelling van de ID-kaarten.

- Vanuit doelmatigheidsoverwegingen wenst de SER een andere invalshoek voor de bekostiging van ID-kaarten naar voren te brengen. Naar het oordeel van de SER zijn er verschillende redenen om te denken aan het fiscaliseren van de productie en afgifte van identiteitsbewijzen. De eerste reden betreft de efficiëntie van de uitvoering. Daar waar, zoals in Curaçao sinds de ontmanteling van de Nederlandse Antillen, op 'hetzelfde administratieve niveau' de kosten voor de afgifte van ID-kaarten worden gemaakt als waar belastingen worden geheven, is de afzonderlijke heffing van vergoedingen van ID-kaarten vanuit doelmatigheidsoverwegingen nauwelijks (meer) gerechtvaardigd. Het 'opnemen' van de kosten van ID-kaarten in deze grotere belastingheffing en het vervolgens financieren van de kosten vanuit de algemene middelen levert zo een bijdrage aan een meer efficiënte overheid en aan vermindering van administratieve kosten en regeldruk voor burgers. Tevens wordt op deze wijze ook rekening gehouden met het vermogen van burgers om zich wel of niet een ID-kaart te kunnen veroorloven.

Vanuit doeltreffendheidsoverwegingen merkt de SER op dat met de identificatieplicht bepaalde beleidsdoelstellingen worden nagestreefd die een algemeen belang dienen, hetgeen pleit voor fiscalisering van de productie en afgifte van identiteitsbewijzen.

Naar het oordeel van de SER dient getoetst te worden in hoeverre deze – het algemeen belang dienende - beleidsdoelstellingen in doelmatige en doeltreffende zin compatibel zijn met het hanteren van het kostendekkendheid principe en het daarin besloten 'profijtbeginself'.

- Op grond van het voorgaande acht de SER het van belang dat in de MvT goed wordt toelicht en onderbouwd waarom een heffing (nog) gerechtvaardigd is, en indien zo, op grond van welke principes en systematiek de hoogte van deze heffing dient te worden bepaald.
- Overigens is de SER van oordeel dat het totaal aan heffingsinkomsten van een ID-kaart in principe niet hoger mogen zijn dan de totale werkelijke kosten, aangezien de heffingen primair een budgetfunctie hebben waarbij de hoogte van de heffing wordt bepaald door de kosten van de afgifte van ID-kaarten.
- Door de Stichting Overheidsaccountantsbureau (hierna: SOAB) is een berekening gemaakt van de kosten van de afgifte van een ID-kaart. SOAB stelt dat er geen wettelijke voorschriften bestaan ten aanzien van de kosten die doorberekend mogen worden in de tarieven van de ID-kaarten. Derhalve is, zo stelt SOAB, de handreiking van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) gebruikt, waarbij voor ID-kaarten alleen de directe en overheadkosten mogen worden meegerekend en niet de indirecte kosten.
- In het ontwerp is opgenomen dat de bedragen jaarlijks gecorrigeerd zullen worden volgens de Consumer Price Index (hierna: CPI) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS). De SER heeft om verschillende redenen bezwaar tegen deze methodiek.
Ten eerste is het basisbedrag dat door SOAB berekend is niet geheel nauwkeurig berekend, vanwege het ontbreken van bepaalde gegevens. Indien er sprake zou zijn van het jaarlijks toepassen van het CPI op dit bedrag als enige berekeningsmethode, bestaat de gerede kans dat jaar op jaar en dus gestapeld niet de werkelijke kosten van de identiteitskaart in rekening worden gebracht.
Ten tweede berekent en publiceert het CBS verschillende prijsindexcijfers, hetgeen leidt tot verschillende indexeringspercentages. In de MvT wordt niet uiteengezet welk prijsindexcijfer van

de gezinsconsumptie, zoals vastgesteld door het CBS, van toepassing zou zijn bij het bepalen van de hoogte van de indexatie van de vergoedingen. De SER merkt op dat vanuit deze optiek bezien er dan ook geen sprake is van een 'vaste systematiek', op grond waarvan krachtens het tweede lid van artikel 25 van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' afgeweken kan worden van de bepaling dat 'in een hogere regeling niet wordt toegestaan dat deze bij lagere regeling wordt gewijzigd'.

Ten derde, en volgens de SER het meest zwaarwegend, hanteert het CBS bij de berekening van het CPI verschillende bestedingscategorieën, die tezamen, volgens een bepaalde formule, het CPI vormen. De SER merkt op dat voor de berekening van de kosten van de identiteitskaart niet alle (zo niet de meeste) bestedingscategorieën van het CPI van toepassing zijn, waardoor het CPI geen geschikt instrument is om toe te passen voor een kostencorrectie van ID-kaarten. Een jaarlijkse correctie van de kostprijs van een ID-kaart volgens het CPI zou eerder tot een onjuiste uitkomst kunnen leiden.

- Naar het oordeel van de SER geeft de door SOAB gehanteerde berekeningsmethode voor het bepalen van de kostprijs van ID-kaarten een beter beeld van de werkelijke kosten dan de CPI-systematiek. SOAB gebruikt slechts die componenten die van belang zijn en gebruikt mogen worden voor de kostenberekening van een ID-kaart. Tegelijkertijd meldt SOAB dat het beoordelen van efficiency in de werkzaamheden geen onderdeel van de opdracht vormde. De SER wijst hierbij op het risico dat de tarieven hoger uitpakken indien de efficiëntie van de bedrijfsvoering te wensen overlaat, hetgeen uiteindelijk ten nadele is van de betalende burger. Een kostendekkende tarifiering prikkelt immers niet tot een doelmatige bedrijfsvoering. De SER acht het dan ook van belang dat de prijsstelling van de afgifte van ID-kaarten integraal binnen het kader van de beoogde beleidsdoelstellingen op het gebied van de 'optimalisatie van het overheidsapparaat' wordt geplaatst, neergelegd in zowel het Groeiakkoord als het Overbruggings- en Hervormingsprogramma. De SER adviseert om de MvT op dit punt aan te passen en daarbij uitdrukkelijk het nut en de noodzaak van tarifiering van ID-kaarten in ogenschouw te nemen.
- Met het oog op de rechtszekerheid van burgers adviseert de SER de regering om in de Landsverordening Identiteitskaarten een nauwkeurige, inzichtelijke en transparante berekeningsmethode van de tarieven op te nemen, waarover de handreiking van BZK ook duidelijke richtlijnen geeft. De SER verwijst hierbij naar hetgeen in de Handreiking kostentoe rekening van heffingen, rechten en tarieven van BZK wordt gesteld: 'Een overheid heeft een verplichting om inzicht te geven in de tariefstelling van de heffingen.' En: 'Naast de juridische vereisten die gesteld worden aan de transparantie van de tariefstelling, geldt een maatschappelijke noodzaak tot transparantie. Zonder draagvlak is het immers lastig heffen.'
- Daarbij geeft de SER de regering in overweging om, indien wordt gekozen voor continuering van het opleggen van een heffing, de kosten van de ID-kaarten volgens een geaccepteerde en gestandaardiseerde methode te monitoren, op basis waarvan jaarlijks of tweejaarlijks, of volgens een andere te bepalen periodiciteit, de tarieven bijgesteld kunnen worden. Wel met de uitdrukkelijke kanttekening dat de efficiëntie van de bedrijfsvoering gemeten, gemonitord en daar waar nodig aangepast wordt.
- Monitoring van de kosten vanuit het streven naar een 'efficiënt en slagvaardig overheidsapparaat' is volgens de SER onlosmakelijk hiermee verbonden om ervoor te zorgen dat de prijs die de burger betaalt zo laag mogelijk is. De SER merkt hierbij op dat een dergelijke monitoring van efficiëntie van bedrijfsvoering óók imperatief is in het geval van een andere financieringsmodaliteit, zoals de financiering vanuit de algemene middelen.

- Ook in het geval van fiscalisering blijft het noodzakelijk om de kosten te minimaliseren. Dit kan mede mogelijk worden gemaakt door de geldigheidstermijn van vijf jaar te verlengen naar tien jaar. De ID-kaart hoeft dan immers minder frequent te worden uitgegeven. Voor personen tot 18 jaar kan (analoog aan de geldigheidstermijn van paspoorten) nochtans de geldigheidstermijn van vijf jaar behouden blijven. Om nodeloos verlies van ID-kaarten te voorkomen, is volgens de SER een forse vergoeding voor de uitgifte van een vervangend exemplaar verantwoord en verdedigbaar, zodat de kosten hiervan niet op de algemene middelen worden afgewenteld. Deze maatregel beoogt preventieve gedragsbeïnvloeding en zou ertoe moeten leiden dat de bezitter van een ID-kaart met de grootst mogelijke zorgvuldigheid met het document omgaat.
- De bepaling in de ontwerp-landsverordening dat er een 'boete' in de vorm van een extra vergoeding moet worden betaald voor afgifte van een ID-kaart ter vervanging van een ID-kaart als gevolg van verlies of diefstal betekent in feite dat er aan het principe van 'kostendekkendheid' een ander principe wordt toegevoegd. Evenwel, in het geval van enkel het toepassen van 'kostendekkendheid' leidt een extra vergoeding tot een lagere gemiddelde kostprijs en zou het 'basistarief' dus via deze vorm van kruissubsidiëring omlaag kunnen. Dit effect wordt echter in de kostprijsberekening niet meegenomen.
- Indien er sprake is van misbruik van de ID-kaart, zou niet zozeer een extra vergoeding maar eerder een strafbepaling op zijn plaats zijn. Deze strafbepaling is voor zowel de 'verliezer' als voor de 'misbruiker' reeds geregeld in de artikelen 9, 10 en 11 van de Landsverordening Identiteitskaarten.
- De SER geeft de regering in overweging om de statistieken van afgifte, van verlies, van diefstal, en van misbruik, indien mogelijk, nauwkeurig bij te houden om een beter beeld te krijgen van het verloop en gebruik van ID-kaarten door de burger, zodat ten aanzien hiervan beleidsmatig kan worden ingespeeld.
- In dit kader vraagt de SER zich af of de overheid in het proces van 'verregaande digitalisering van de dienstverlening (e-government)' zoals in het Overbruggings- en Hervormingsprogramma Curaçao beschreven, voornemens is om ook ID-kaarten hierin te betrekken ter verhoging van de beveiliging van de ID-kaart, ter vermindering van de mogelijkheid om hiermee identiteitsdiefstal- en fraude te plegen, en om de identiteitsverificatie door de overheid en commerciële partijen te vereenvoudigen.
Het is evident dat een dergelijke verdere digitalisering van invloed zal zijn op niet alleen de kosten van het product, maar ook op de vermindering van maatschappelijke kosten waar identiteitsfraude en –diefstal nu mee gepaard gaan. Ook zal een ID-kaart die voldoet aan hogere (in de zin van technologisch geavanceerde en geactualiseerde) informatiebeveiligingsstandaarden bijdragen aan het vergemakkelijken van het handhaven van de openbare orde en het bestrijden van criminaliteit, aangezien identiteitsverificatie technologisch dan beter wordt ondersteund.
- In artikel II, onderdeel B, is sprake van de creatie van twee delegatiemogelijkheden, namelijk naar landsbesluit, houdende algemene maatregelen (hierna: LB h.a.m.) en naar ministeriële regeling met algemene werking (hierna: MR m.a.w.) bij de wijziging van artikel 7 van de Landsverordening Identiteitskaarten. De SER benadrukt dat artikel 84 van de Staatsregeling bepaalt dat 'het opleggen van belastingen en andere heffingen bij landsverordening wordt vastgesteld'. De desbetreffende tarieven van de vergoedingen van de ID-kaarten dienen dan ook enkel bij landsverordening te worden vastgesteld.
De SER constateert dan ook dat met de vaststelling van de nieuwe tarieven van de identiteitskaarten bij onderhavige landsverordening, de correcte juridische weg is bewandeld.

- Over de financiële gevolgen wordt gesteld dat 'onderhavige landsverordening geen financiële gevolgen heeft voor het land'. De SER stelt vast dat het ministerie van Financiën geen financiële toetsing heeft uitgevoerd en evenmin heeft gemotiveerd waarom deze niet heeft plaatsgevonden. Voorts bevreemdt het de SER dat het ministerie stelt dat er geen financiële gevolgen voor de landsbegroting zullen zijn. Immers het ontwerp beoogt juist om de vergoedingen voor de afgifte van ID-kaarten dusdanig te verhogen dat de nieuwe bedragen van de vergoedingen kostendekkend zijn.
- In de MvT wordt niet ingegaan op de mogelijke sociaaleconomische gevolgen van de tariefsverhogingen van ID-kaarten. Terwijl de tariefsverhogingen mogelijk leiden tot een verlaging van de vraag. In de MvT wordt evenwel geen aandacht besteed aan de 'prijselasticiteit' van de vraag naar ID-kaarten, en derhalve evenmin aan het effect van een eventuele vraagdaling op de mate van kostendekkendheid van het product. Een daling van de vraag is tevens niet onwaarschijnlijk nu veel burgers geconfronteerd worden met omvangrijke negatieve sociaaleconomische gevolgen van de huidige en nog (lange tijd) voortdurende mondiale en lokale COVID-19 crisis. Immers met name burgers die geconfronteerd zijn met een inkomensdaling of werkloosheid als gevolg van deze omvangrijke sociaaleconomische crisis zullen genoodzaakt zijn om (nog meer) financiële afwegingen te maken, die kunnen leiden tot uitstel van het vervangen van een verlopen, verloren of gestolen identiteitskaart, tot het geven van voorkeur aan een alternatieve ID-kaart zoals een rijbewijs of een paspoort, en tot het niet meer aanvragen van een ID-kaart door hen die nog geen identiteitskaart bezitten. In dat geval zal ook de effectiviteit van het realiseren van de beleidsdoelstellingen op het gebied van onder meer handhaving van de openbare orde en het bestrijden van criminaliteit onder druk komen te staan, hetgeen maatschappelijke kosten met zich mee zal brengen.
De SER geeft de regering in overweging om in de MvT in te gaan op de hierboven geschetste financiële en maatschappelijke gevolgen van de tariefsverhogingen op de landsbegroting.
- Tot slot en in aansluiting op het voorgaande geeft de SER de regering in overweging om het nut en de noodzaak van tarifiering van de verstrekking van ID-kaarten in beleidsmatige zin als ook vanuit doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen te beschouwen, en hierbij ook mogelijke externaliteiten in de vorm van maatschappelijke en persoonlijke risico's te betrekken.

1. Inleiding

Op 27 augustus 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de Raad van Ministers betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening vergoeding identiteitskaarten ¹ en de Landsverordening Identiteitskaarten ² (hierna: de ontwerplandsverordening of het ontwerp) (zaaknummer 2019/052353, ref.nr. 105/2020-SER).

1.1 Strekking en inhoud van het ontwerp

De considerans van de ontwerplandsverordening bevat de volgende overwegingen:

- dat de vergoeding voor de afgifte van een identiteitskaart en de vergoeding voor de vervanging van een verloren of beschadigde identiteitskaart laatstelijk in het jaar 2002 zijn vastgesteld;
- dat deze vergoedingen helemaal niet kostendenkend zijn en dat de regering dientengevolge de tarieven wenst te verhogen.

Daartoe wordt in artikel I, onderdeel A, de Eilandsverordening vergoeding identiteitskaarten (A.B. 2002, no. 23) als volgt gewijzigd:

- de vergoeding voor de afgifte van identiteitskaarten aan personen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar wordt verhoogd van Naf. 1,- naar Naf. 15,- en aan personen van 18 jaar en ouder van Naf. 15,- naar Naf. 35,- (artikel 2, eerste lid);
- voor de afgifte van identiteitskaarten ter vervanging van een identiteitskaart, welke ongeldig is geworden door beschadiging of doordat het daarop vermelde geheel of gedeeltelijk onleesbaar is geworden of doordat in het daarop vermelde wijzigingen zijn aangebracht, welke verloren is gegaan of welke bij ongeldigheid niet is ingeleverd, worden de in het eerste lid bedoelde bedragen: a. vermeerderd met Naf. 15,- bij een eerste vervanging; b. vermeerderd met Naf. 30,- bij een tweede vervanging (artikel 2, tweede lid).

Voorts wordt daartoe in artikel II, onderdeel B, artikel 7 van de Landsverordening Identiteitskaarten (P.B. 1965, no. 17) gewijzigd door aan het tweede lid toe te voegen dat indien de identiteitskaart binnen een tijdsbestek van 5 jaren voor een tweede maal dient te worden vervangen, een verhoogde vergoeding in rekening kan worden gebracht.

Tevens worden in artikel 7 van de Landsverordening Identiteitskaarten de volgende delegatiebepalingen toegevoegd:

- De vergoedingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, kunnen bij landsbesluit worden vastgesteld (nieuw derde lid).
- De Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening kan mits de bedragen van de vergoedingen conform het derde lid in een bepaald jaar zijn vastgesteld, bij ministeriële regeling met algemene werking, voor zover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft, het bedrag van de vergoeding, genoemd in het eerste, tweede en derde lid, aanpassen (nieuw vierde lid).

¹ A.B. 2002, no. 23.

² P.B. 1965, no. 17.

2. Standpunt van de SER

In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT), behorende bij de ontwerpplandsverordening, wordt aangegeven dat 'achttien jaar zijn verstreken sinds de vaststelling van de tarieven' en dat 'de kosten verbonden aan het maken van een identiteitskaart wel exponentieel blijven groeien met als gevolg dat de uitgifte van identiteitskaarten thans bij lange na³ niet kostendekkend geschiedt. Hedendaagse visie van de overheid omtrent het leveren van diensten en producten aan derden is, dat de geleverde diensten minimaal kostendekkend dienen te zijn'.

2.1 Principe van kostendekkendheid

De SER merkt op dat de formulering met betrekking tot de 'hedendaagse visie van de overheid, dat het leveren door de overheid van diensten en producten aan derden minimaal kostendekkend dient te zijn' te algemeen gesteld is en bovendien beleidsmatig niet onderbouwd is. Immers er zijn tal van diensten en producten die door de overheid geleverd worden waarbij de prijs die de consument betaalt niet kostendekkend is, omdat de overheid bij de prijsstelling prioriteit geeft aan het realiseren van bepaalde beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld op het gebied van de volksgezondheid en het onderwijs), of omdat het (semi)publieke goederen betreft (bijvoorbeeld cultureel erfgoed, openbare bibliotheek, parken). De SER acht het dan ook van belang dat in de MvT uiteengezet wordt waarom in het geval van de prijsstelling van identiteitskaarten (hierna: ID-kaarten) kostendekking als uitgangspunt wordt genomen.

2.1.1 Randvoorwaarden principe kostendekkendheid

De SER wijst in dit verband erop dat in het Overbruggings- en Hervormingsprogramma Curaçao⁴, onder 'Gezonde overheidsfinanciën', staat opgenomen dat 'de inkomsten ook worden verhoogd door een nieuwe tarifiering van de diverse diensten die worden geleverd aan de gemeenschap (en die) in eerste instantie minimaal (worden) gebaseerd op de reële kostenbestanddelen van de te leveren diensten (transparantie is hierbij cruciaal) en op het profijtbeginsel⁵. Dit vereist wel kwaliteit van dienstverleningen en producten. Randvoorwaardelijk is een combinatie van een betrouwbaar informatiesysteem en kwalitatief goed personeel'. De SER constateert dat in de MvT niet alleen een beleidsmatige onderbouwing van het toepassen van het principe van kostendekkendheid ontbreekt, maar dat eveneens de resultaten van een organisatiedoellichting ontbreken: voldoet de dienstverlening van de afgifte van ID-kaarten aan de hierboven gestelde kwaliteitscriteria? In dit verband vraagt de SER zich ook af of de dienst Publieke Zaken van het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD) verder gedigitaliseerd en geoptimaliseerd zal worden binnen het kader van de 'verregaande digitalisering van de dienstverlening (e-government)', hetgeen als maatregel staat opgenomen onder het beleidsterrein 'Efficiënt en slagvaardig overheidsapparaat' van het Overbruggings- en Hervormingsprogramma Curaçao.

In het Groeiakkoord is onder 'Optimalisatie overheidsapparaat' overeengekomen dat 'Curaçao in maart 2020 een plan van aanpak vaststelt voor een grondige herziening van bedrijfsprocessen gericht op het

³ Noot SER: 'na' is toegevoegd.

⁴ Overbruggings- en Hervormingsprogramma Curaçao, Regering van Curaçao, 12 juni 2020, p. 6.

⁵ Noot SER: Het profijtbeginsel is gebaseerd op de gedachte dat burgers en bedrijven moeten bijdragen in de kosten van de door de overheid voortgebrachte voorzieningen naar de mate van het profijt dat zij (de burgers) van die voorzieningen hebben. Een voorbeeld van een belasting die hierop gebaseerd is, is de motorrijtuigenbelasting.

bevorderen van integraliteit, efficiëntie en effectiviteit'.⁶ De SER vraagt zich af of een dergelijk plan van aanpak reeds is vastgesteld en in hoeverre de implementatie hiervan van invloed zal zijn op de hoogte en de aard van de kostenbestanddelen, die nu deel uitmaken van de prijsstelling van de ID-kaarten. De achterliggende vraag hier betreft de relatie tussen de prijsstelling en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Immers, prijsstelling tegen kostendekkende tarieven prikkelt niet, zeker in het geval waarin de overheid de enige aanbieder van het product is én de mogelijkheid bestaat tot kruissubsidiëring (tussen producten, tussen afnemers), tot een doelmatige bedrijfsvoering⁷.

In het verlengde van het voorgaande merkt de SER op dat ook de doeltreffendheid van de interne beheersing rondom de processen van invloed is op de afdracht van inkomsten uit ID-kaarten aan het Land Curaçao en indirect daarmee op de prijsstelling van de ID-kaarten. Immers, indien de inkomsten niet correct worden afgedragen is evenmin sprake van een kostendekking, hetgeen weer kan leiden tot een prijsverhoging van de ID-kaarten.

De SER refereert hierbij aan het rapport van de Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: ARC) 'Paspoorten & Rijbewijzen. Doeltreffendheid interne beheersing rondom de processen' uit december 2019. In dit rapport wordt nader ingegaan op de vraag of de inkomsten van paspoorten en rijbewijzen volledig, juist en tijdig aan de Landskas worden afgedragen. De centrale vraag die de ARC hierbij stelde was of 'afwijkingen in de inkomsten bij de uitgifte van paspoorten en rijbewijzen worden voorkomen door de interne beheersing rondom de relevante processen'. Het antwoord dat de ARC op deze centrale vraag geeft is een resolute nee. Vervolgens heeft de ARC een aantal aanbevelingen gedaan zodat het proces aan de vereiste standaarden voldoet.

Recentelijk is kennelijk, naar aanleiding van vragen die zijn gesteld vanuit de Staten aan de Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening (hierna: BPD) en de antwoorden die de minister daarop heeft gegeven, gebleken dat slechts één van de aanbevelingen uit het rapport is opgevolgd.⁸

De SER dringt er bij de regering op aan om ook bij de uitgifte van ID-kaarten ervoor zorg te dragen dat de interne beheersing rondom de relevante processen op de juiste wijze wordt ingericht en uitgevoerd.

2.1.2 Principe van kostendekkendheid nader bekeken

In de MvT wordt, zoals reeds in paragraaf 2.1 door de SER is geconstateerd, niet nader ingegaan op de overwegingen die hebben geleid tot de invoering dan wel continuering van het principe van kostendekkendheid. Er wordt slechts geconstateerd dat de vergoeding voor de afgifte van een identiteitskaart 'helemaal niet kostendekkend is' en 'dat de regering dientengevolge de tarieven wenst te verhogen'. Het nut en de noodzaak van de invoering van het principe van kostendekkendheid worden echter in de MvT niet gemotiveerd. De SER vraagt zich in dit kader af of door het primaat te geven aan 'kostendekkendheid' eventuele andere beleidsdoelstellingen daarmee mogelijkwijs in het gedrang kunnen komen. De SER merkt hierover in de hiernavolgende paragraaf op dat in de MvT een dergelijke afweging niet wordt gemaakt.

In het verlengde van het voorgaande vraagt de SER zich in specifieke zin het volgende af:

⁶ Groeiakkoord. Naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao, getekend op 12 juli 2019 door de regering van Curaçao en de regering van Nederland, artikel 9, tweede lid.

⁷ Bij een kostendekkende tarifiering in het geval van één aanbieder bestaat naast het risico van een ondoelmatige bedrijfsvoering ook het risico van *gold-plating*: het doen van overinvesteringen, omdat deze in de tarieven mogen worden verwerkt.

⁸ Amigoe 29 september 2020: 'Processen rondom uitgifte paspoorten en rijbewijzen: Merendeel aanbevelingen onderzoek ARC nog niet uitgevoerd'.

- In hoeverre is het streven naar kostendekkendheid een principiële stelselwijziging of wordt er voortgebouwd op het bestaande tariefstelsel met hogere tarieven? Indien het laatste het geval is, waarin komt dit naar voren of waaruit blijkt dit?
- Is de kostendekkendheid (mede) ingegeven door het streven van de regering om de overheidsinkomsten te verhogen? Hoe verhoudt in dat geval deze maatregel zich tot het Groeiakkoord?
- Hoe verhoudt 'kostendekkendheid' zich tot andere doelstellingen die worden nagestreefd met de identificatieplicht, waarbij er redelijkerwijs van kan worden uitgegaan dat sommige burgers zich geen identiteitskaart (meer) kunnen veroorloven?
- Hoe hoog zijn de maatschappelijke kosten die hiervan mogelijk het gevolg zijn, en hoe kunnen deze worden bekostigd, dan wel hoe kunnen deze risico's worden gemitigeerd?
- Welke risico's en kosten liggen er op het persoonlijke vlak voor burgers die zich noodgedwongen geen ID-kaart (meer) kunnen veroorloven?
- Vergroten dergelijke maatschappelijke en 'persoonlijke' risico's ook het risico op identiteitsfraude? En hoe kan dit risico worden ingeperkt?
- Wie/welke ambtsdrager⁹ kan ontheffing verlenen van betaling van de 'krachtens deze landsverordening vastgestelde vergoedingen', indien het ongeldig worden of het verloren gaan de betrokkene in redelijkheid niet kan worden toegerekend of de betaling van betrokkene niet kan worden geveerd (artikel 7, derde lid (vernummerde vijfde lid))? En op grond van welke criteria wordt ontheffing verleend? Is dit 'actief beleid'?
- Is aanvullend flankerend beleid noodzakelijk ten behoeve van degenen die zich geen identiteitskaart (meer) kunnen veroorloven?

2.2 Financieringsmodaliteit van ID-kaarten

2.2.1 Doelmatigheidsoverwegingen

In dit verband wenst de SER een andere invalshoek voor de bekostiging van ID-kaarten naar voren te brengen. Naar het oordeel van de SER zijn er verschillende redenen om te denken aan het fiscaliseren van de productie en afgifte van identiteitsbewijzen. De eerste reden betreft de efficiëntie van de uitvoering. Wanneer de populatie rechtssubjecten aan wie een heffing wordt opgelegd (nagenoeg) samenvalt met een populatie die al subject is van andere vormen van belastingheffing, dan kan men zich afvragen of het wel doelmatig is om een afzonderlijke heffing op te leggen. Daar waar, zoals in Curaçao sinds de ontmanteling van het Land de Nederlandse Antillen, op 'hetzelfde administratieve niveau' de kosten voor de afgifte van ID-kaarten worden gemaakt als waar belastingen worden geheven, is de afzonderlijke heffing van vergoedingen van ID-kaarten vanuit doelmatigheidsoverwegingen nauwelijks (meer) gerechtvaardigd. Sinds er een identificatieplicht is voor iedere persoon van 12 jaar en ouder¹⁰ vallen rechtssubjecten hiervan vrijwel samen met de populatie die al subject is van een bestaande grotere belastingheffing, die door dezelfde overheid wordt opgelegd. Het 'opnemen' van de kosten van ID-kaarten in deze grotere belastingheffing en het vervolgens financieren van de kosten vanuit de algemene middelen levert zo een bijdrage aan een meer efficiënte overheid en aan vermindering van administratieve kosten en regeldruk voor burgers. Tevens wordt op deze wijze ook rekening gehouden met het vermogen van burgers om zich wel of niet een ID-kaart te kunnen veroorloven.

⁹ In artikel 7, derde lid, van de Landsverordening Identiteitskaarten (P.B. 1965, no. 17) is nog sprake van 'de gezaghebber'.

¹⁰ Landsverordening van de 20^{ste} mei 2002 houdende bepalingen inzake de identificatieplicht (P.B. 2002, no. 76), en Landverordening identificatieplicht (A.B. 2010, no. 86 en A.B. 2010, no. 87).

2.2.2 Doeltreffendheidsoverwegingen

In het verlengde hiervan merkt de SER op dat met de identificatieplicht bepaalde beleidsdoelstellingen worden nagestreefd die een algemeen belang dienen. Destijds werd in de MvT behorende bij de Landsverordening Identificatieplicht gesteld dat met de plicht tot het dragen en tonen van een geldig identiteitsbewijs 'wordt beoogd dat van een ieder vanaf 12 jaar de identiteit kan worden vastgesteld, indien dat uit een oogpunt van handhaving van de openbare orde of in verband met de opsporing van strafbare feiten gewenst is tijdens openbare feesten en manifestaties, in instellingen van onderwijs en horeca-gelegenheden en in de directe omgeving daarvan. Verder wordt de verplichting tot identificatie ingevoerd, indien zulks nodig is voor de handhaving van het vreemdelingenrecht en de leerplicht. Dit is niet plaatsgebonden.'

Naar het oordeel van de SER dient getoetst te worden in hoeverre deze – het algemeen belang dienende¹¹ - beleidsdoelstellingen in doelmatige en doeltreffende zin compatibel zijn met het hanteren van het kostendekkendheid principe en het daarin besloten 'profijtbeginself'. Hierbij dient naar de mening van de SER eveneens in aanmerking te worden genomen hetgeen de Hoge Raad over 'algemeen belang versus individueel belang' in het arrest ECLI:NL:HR:2011:BQ4105 naar voren brengt: '[...] 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.¹²

2.2.3 Noodzaak onderbouwing

Op grond van het voorgaande acht de SER het van belang dat in de MvT goed wordt toegelicht en onderbouwd waarom een heffing (nog) gerechtvaardigd is, en indien zo, op grond van welke principes en systematiek de hoogte van deze heffing dient te worden bepaald. De SER vraagt aandacht voor bovenstaande overwegingen bij deze onderbouwing. Voorts dringt de SER er bij de regering op aan om bovengenoemde doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen te betrekken bij de herziening van het belastingstelsel, daar waar het gaat om de afweging van verschillende financieringsmodaliteiten van door de overheid geleverde diensten in het licht van de doelstellingen die door de overheid worden nagestreefd.¹³

Indien het principe van fiscalisering wordt gevolgd bij het verstrekken van ID-kaarten, acht de SER het van belang dat de productiekosten hiervan zo laag mogelijk worden gehouden. Dit kan mede mogelijk worden gemaakt door de geldigheidstermijn van vijf jaar te verlengen naar tien jaar, De ID-kaart hoeft dan immers minder frequent te worden uitgegeven. Voor personen tot 18 jaar kan (analoog aan de geldigheidstermijn van paspoorten) nochtans de geldigheidstermijn van vijf jaar behouden blijven. Om nodeloos verlies van ID-kaarten te voorkomen, is volgens de SER een forse vergoeding voor de uitgifte van een vervangend exemplaar verantwoord en verdedigbaar, zodat de kosten hiervan niet op de algemene middelen worden afgewenteld. Deze maatregel beoogt preventieve gedragsbeïnvloeding

¹¹ Zie in dit verband ook het arrest van de Hoge Raad van 11 september 2011 (ECLI:NL:HR:2011:BQ4105) waarin het volgende over 'algemeen belang versus individueel belang' in 3.2 wordt gesteld: 'Het Hof heeft, voor zover 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 [...]'.
¹² Ibidem, in 3.3.5, p.3.

¹³ Een herziening van het belastingstelsel 'met ingang van 2020', en 'gefaseerd ingevoerd' staat opgenomen in het Groeiakkoord, artikel 4, eerste lid.

en zou ertoe moeten leiden dat de bezitter van een ID-kaart met de grootst mogelijke zorgvuldigheid met het document omgaat.

2.3 Extra vergoedingen

2.3.1 Motivering extra vergoedingen

De extra vergoedingen die betaald dienen te worden bij een eerste (NAf. 15,- extra) dan wel een tweede (NAf. 35,- extra) verlies dan wel een beschadiging van de ID-kaart hebben volgens de MvT 'als motiveringsgrondslag een hoger¹⁴ bewustwording te realiseren bij burgers over hoe om te gaan met hun identiteitsdocument'. De SER merkt op dat in de MvT niet wordt aangegeven of deze extra vergoedingen en de hoogte daarvan gebaseerd zijn op beste praktijken ten aanzien van het vergroten van de bewustwording, en gedragsverandering. De SER vraagt zich dan ook af of het opleggen van een boete wel een effectief beleidsinstrument is en of er gedacht is aan eventuele andere gedrag beïnvloedende maatregelen. Voorts vraagt de SER zich af welke factoren nog meer een rol spelen in het hoge, weliswaar dalende, aantal ID-kaarten dat jaarlijks gestolen c.q. vermist raakt, hetgeen in 2016 bijna 14 procent¹⁵ bedroeg. De SER acht een uitsplitsing naar 'diefstal' en 'zoekgeraakt' op zijn plaats. De verklaring die door de burger afgelegd moet worden, ofwel tegenover de daartoe aangewezen ambtenaar ofwel door middel van overlegging van een proces-verbaal van de politie omtrent de vermissing¹⁶, kan hierin meer duidelijkheid scheppen.

2.3.2 Effect op kostprijs

Overigens is de SER van oordeel dat het totaal aan heffingsinkomsten van een ID-kaart in principe niet hoger mogen zijn dan de totale werkelijke kosten, aangezien de heffingen primair een budgetfunctie hebben waarbij de hoogte van de heffing wordt bepaald door de kosten van de afgifte van ID-kaarten. Ook in het geval van fiscalisering blijft het noodzakelijk om de kosten te minimaliseren.

De bepaling dat er een 'boete' in de vorm van een extra vergoeding moet worden betaald voor afgifte van een ID-kaart ter vervanging van een ID-kaart als gevolg van verlies of diefstal betekent in feite dat er aan het principe van 'kostendekkendheid' een ander principe wordt toegevoegd. Evenwel, in het geval van enkel het toepassen van 'kostendekkendheid' leidt een extra vergoeding tot een lagere gemiddelde kostprijs en zou het 'basistarief' dus via deze vorm van kruissubsidiëring omlaag kunnen. Dit effect wordt echter in de kostprijsberekening niet meegenomen.

In geval van verlies of diefstal is men verplicht om een nieuwe ID-kaart aan te schaffen, hetgeen al tot dubbele kosten leidt en de houder ervan in principe al tot een zorgvuldiger omgang met de ID-kaart zou moeten aanzetten. Of het opleggen van een extra vergoeding ook zal leiden tot 'extra zorgvuldigheid' blijft, zoals hierboven is aangegeven, de vraag.

¹⁴ 'hogere' is gecorrigeerd in 'hoger'.

¹⁵ 4.821 van de 34.464 identiteitskaarten die in 2016 werden uitgegeven betroffen uitgifte van nieuwe kaarten als gevolg van diefstal dan wel vermissing. Bron: Stichting Overheidsaccountantsbureau Curaçao, *Rapport inzake vaststelling van (nieuwe) tarieven van producten en diensten bij het ministerie van BPD (deelproduct identiteitskaarten)*, 11 december 2019, p. 5.

¹⁶ Artikel 4 van de Landsverordening Identiteitskaarten.

2.3.3 Misbruik ID-kaart

Indien er sprake is van misbruik van de ID-kaart, zou niet zozeer een extra vergoeding maar eerder een strafbepaling op zijn plaats zijn. Deze strafbepaling is voor zowel de 'verliezer' als voor de 'misbruiker' reeds geregeld in de artikelen 9, 10 en 11 van de Landsverordening Identiteitskaarten.

In dit verband vraagt de SER zich af of en zo ja welke indicaties er zijn dat diefstal van ID-kaarten misbruik als oogmerk heeft, tot misbruik ervan leidt en in welke mate. In de MvT is niet terug te vinden in welke gevallen er misbruik wordt gemaakt van gestolen dan wel zoekgeraakte identiteitsbewijzen en wat de omvang hiervan is. De SER geeft de regering in overweging om de statistieken van afgifte, van verlies, van diefstal, en van misbruik, indien mogelijk, nauwkeurig bij te houden om een beter beeld te krijgen van het verloop en gebruik van ID-kaarten door de burger, zodat ten aanzien hiervan beleidsmatig kan worden ingespeeld.

2.3.4 Beveiligingseisen

In dit kader vraagt de SER zich af of de overheid in het proces van 'verregaande digitalisering van de dienstverlening (e-government)'¹⁷ voornemens is om ook ID-kaarten¹⁸ hierin te betrekken ter verhoging van de beveiliging van de ID-kaart, ter vermindering van de mogelijkheid om hiermee identiteitsfraude en identiteitsdiefstal te plegen, en om de identiteitsverificatie door de overheid en commerciële partijen te vereenvoudigen. De snelle opkomst en ontwikkelingen van technologieën binnen dit domein vormen zowel een kans als een bedreiging, waar naar de mening van de SER de overheid vanwege het maatschappelijke belang adequaat op dient in te spelen. De SER geeft de regering in overweging om in de MvT in te gaan op de eventuele voornemens van de overheid tot verdere digitalisering van de afgifte van ID-kaarten. Het is evident dat een dergelijke verdere digitalisering van invloed zal zijn op niet alleen de kosten van het product, maar ook op de vermindering van maatschappelijke kosten waar identiteitsfraude en –diefstal nu mee gepaard gaan. Ook zal een ID-kaart die voldoet aan hogere (in de zin van technologisch geavanceerde en geactualiseerde) informatiebeveiligingsstandaarden bijdragen aan het vergemakkelijken van het handhaven van de openbare orde en het bestrijden van criminaliteit, aangezien identiteitsverificatie technologisch dan beter wordt ondersteund.

2.4 Delegatiemogelijkheid vaststelling vergoedingen

De SER merkt voorts op dat er in artikel II, onderdeel B, sprake is van de creatie van twee delegatiemogelijkheden, namelijk naar landsbesluit, houdende algemene maatregelen (hierna: LB h.a.m.) en naar ministeriële regeling met algemene werking (hierna: MR m.a.w.) bij de wijziging van artikel 7 van de Landsverordening Identiteitskaarten¹⁹ met de invoering van een nieuw derde en een vierde lid, die als volgt luiden:

3. De vergoedingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, kunnen bij landsbesluit²⁰ worden vastgesteld.

¹⁷ Overbruggings- en Hervormingsprogramma Curaçao, p. 8.

¹⁸ Zoals de snelle opkomst van digitale ID-bewijzen (in virtuele verschijningsvorm, vID) in de vorm van een app voor een mobiel; het aanbrengen van een chip in een fysieke ID-kaart, mobiele, compacte scanners voor het uitlezen ervan; aanbrengen van holografisch bewerkte folies, speciale beveiligingsinkten; het stimuleren via informatiecampagnes van het gebruik van de KopiaID app voor een veilige kopie van de ID, waarbij bepaalde identiteitsgegevens kunnen worden doorgestreept en een watermerk met datum en doel aan de kopie kan worden toegevoegd, die kan worden verzonden en geprint.

¹⁹ P.B. 1965, no. 17.

²⁰ Noot SER: in de MvT wordt de formule 'landsbesluit, houdende algemene maatregelen' gehanteerd.

4. De Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening kan, mits de bedragen van de vergoedingen conform het derde lid in een bepaald jaar zijn vastgesteld, bij ministeriële regeling met algemene werking, voor zover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft, het bedrag van de vergoeding, genoemd in het eerste, tweede en derde lid, aanpassen.

In dit verband merkt de SER op dat a) het eerste lid van artikel 7 als volgt luidt: 'Voor de afgifte van identiteitskaarten is een bij eilandsverordening vastgestelde vergoeding verschuldigd.'; en b) het tweede lid als volgt luidt: 'Voor de afgifte van identiteitskaarten ter vervanging van een identiteitskaart [...], wordt de vergoeding, bedoeld in het eerste lid vermeerderd met een vergoeding bij eilandsverordening vastgesteld.' Met andere woorden, het eerste en het tweede lid van artikel 7 geven de wettelijke grondslag voor de heffing van rechten/vergoedingen voor de afgifte van identiteitskaarten. Deze vergoedingen worden krachtens deze bepalingen bij landsverordening vastgesteld. Evenwel kunnen de vergoedingen krachtens het nieuwe derde artikel óók bij landsbesluit worden vastgesteld; én kunnen de bedragen van de vergoedingen krachtens het nieuwe artikel 4 bij MR m.a.w., worden geïndexeerd.

In dit verband benadrukt de SER dat artikel 84 van de Staatsregeling bepaalt dat 'het opleggen van belastingen en andere heffingen bij landsverordening wordt vastgesteld'.²¹ De desbetreffende tarieven van de vergoedingen van de ID-kaarten dienen dan ook enkel bij landsverordening te worden vastgesteld.

In het geval van het wijzigen van de tarieven merkt de SER op dat, hoewel het eerste lid van artikel 25 van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' bepaalt dat 'in een hogere regeling niet wordt toegestaan dat deze bij lagere regeling wordt gewijzigd', schrijft het tweede lid, onderdeel a, voor dat het eerste lid niet van toepassing is op 'het volgens een vaste systematiek aanpassen van bedragen, tarieven en percentages'. De SER merkt evenwel op dat de huidige landsverordening niet voorziet in een 'vaste systematiek' voor aanpassing van de tarieven. De SER constateert dan ook dat met de vaststelling van de nieuwe tarieven van de identiteitskaarten bij onderhavige landsverordening, de correcte juridische weg is bewandeld.

In het ontwerp wordt in het nieuwe vierde lid de 'vaste systematiek' voor de aanpassing van het tarief, te weten 'voor zover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft', bepaald. Naar de mening van de SER gaat het in dit nieuwe vierde lid dan ook om een geoorloofde delegatiemogelijkheid. Echter, ten aanzien van deze 'vaste systematiek' geeft de SER de regering in overweging om een andere berekeningswijze te hanteren, die hieronder nader wordt beschouwd.

2.5 Berekeningsmethode

2.5.1 Toerekening kosten

Door de Stichting Overheidsaccountantsbureau (hierna: SOAB) is een berekening gemaakt van de kosten van de afgifte van een ID-kaart.²² SOAB stelt dat er geen wettelijke voorschriften bestaan ten aanzien van de kosten die doorberekend mogen worden in de tarieven van de ID-kaarten. Derhalve is, zo stelt SOAB, de handreiking van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna:

²¹ En artikel 16, alsmede artikel 17 van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'.

²² SOAB. Rapport inzake vaststellen van (nieuwe) tarieven van producten en diensten bij het Ministerie van BPD (deelproduct identiteitskaarten). 11 december 2019.

BZK) gebruikt, waarbij voor ID-kaarten alleen de directe en overheadskosten mogen worden meegerekend en niet de indirecte kosten.

Echter niet alle benodigde informatie voor het maken van de desbetreffende berekening was beschikbaar op het moment waarop de berekening werd gedaan. SOAB geeft in het rapport aan dat gegevens over de kosten van de zogenaamde face-ID en van de drie printers die worden gebruikt voor het printen van de ID-kaarten ontbreken. SOAB heeft derhalve besloten deze kosten buiten beschouwing te laten. De SER vraagt zich af of SOAB redelijkerwijs zelf geen onderbouwde inschatting van deze kosten had kunnen maken. Naar het oordeel van de SER had een dergelijke inschatting in ieder geval bij kunnen dragen aan een zo goed mogelijk uitgangspunt voor de vaststelling van het nieuwe tarief voor ID-kaarten.

2.5.2 Consumer Price Index - methodiek

In het ontwerp is opgenomen dat de bedragen jaarlijks gecorrigeerd zullen worden volgens de Consumer Price Index (hierna: CPI) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS). De SER heeft om verschillende redenen bezwaar tegen deze methodiek die hieronder nader worden toegelicht.

Ten eerste is het basisbedrag dat door SOAB berekend is niet geheel nauwkeurig berekend, om de hierboven beschreven redenen (ontbreken van gegevens). Indien er sprake zou zijn van het jaarlijks toepassen van het CPI op dit bedrag als enige berekeningsmethode, bestaat de gerede kans dat jaar op jaar en dus gestapeld niet de werkelijke kosten van de identiteitskaart in rekening worden gebracht.

Ten tweede berekent en publiceert het CBS verschillende prijsindexcijfers. Het CBS berekent en publiceert de gegevens met betrekking tot de prijsontwikkeling op Curaçao in tweeërlei vorm, te weten:

1. de enkelvoudige maandmethode, waarbij het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor een bepaalde maand van het lopende jaar wordt vergeleken met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie voor diezelfde maand van het voorafgaande jaar; en
2. het twaalfmaands gemiddelde, waarbij de gemiddelde ontwikkeling van het prijsindexcijfer gemeten over de periode van twaalf maanden voorafgaande aan een bepaalde maand, vergeleken wordt met de gemiddelde ontwikkeling van het prijsindexcijfer over dezelfde periode een jaar eerder.

Deze benaderingen leiden tot verschillende indexeringspercentages. In de MvT wordt niet uiteengezet welk prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie, zoals vastgesteld door het CBS, van toepassing zou zijn bij het bepalen van de hoogte van de indexatie van de vergoedingen. De SER merkt op dat vanuit deze optiek gezien er dan ook geen sprake is van een 'vaste systematiek', op grond waarvan krachtens het tweede lid van artikel 25 van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' afgeweken kan worden van de bepaling dat 'in een hogere regeling niet wordt toegestaan dat deze bij lagere regeling wordt gewijzigd'.

Ten derde, en volgens de SER het meest zwaarwegend, hanteert het CBS bij de berekening van het CPI verschillende bestedingscategorieën, die tezamen, volgens een bepaalde formule, het CPI vormen. Deze bestedingscategorieën zijn: wonen, woninginrichting en huisraad, vervoer en communicatie, gezondheidszorg, recreatie, educatie en ontwikkeling, overige goederen en diensten, dranken en rookwaren, voeding, en tot slot kleding en schoeisel.

De SER merkt op dat voor de berekening van de kosten van de identiteitskaart niet alle (zo niet de meeste) bestedingscategorieën van het CPI van toepassing zijn, waardoor het CPI geen geschikt instrument is om toe te passen voor een kostencorrectie van ID-kaarten. Een jaarlijkse correctie van de kostprijs van een ID-kaart volgens het CPI zou eerder tot een onjuiste uitkomst kunnen leiden.

Naar het oordeel van de SER geeft de door SOAB gehanteerde berekeningsmethode voor het bepalen van de kostprijs van ID-kaarten een beter beeld van de werkelijke kosten dan de CPI systematiek. SOAB gebruikt slechts die componenten die van belang zijn en gebruikt mogen worden voor de kostenberekening van een ID-kaart.²³ Dit zijn personeelskosten, huisvestingskosten, specifieke automatiseringskosten, materiële kosten en overheadskosten. Tegelijkertijd meldt SOAB dat het beoordelen van efficiency in de werkzaamheden geen onderdeel van de opdracht vormde. De SER wijst hierbij op het risico dat de tarieven hoger uitpakken indien de efficiëntie van de bedrijfsvoering te wensen overlaat, hetgeen uiteindelijk ten nadele is van de betalende burger. Een kostendekkende tarifiering prikkelt immers, zoals hiervoor is betoogd, niet tot een doelmatige bedrijfsvoering. De SER acht het dan ook van belang dat de prijsstelling van de afgifte van ID-kaarten integraal binnen het kader van de beoogde beleidsdoelstellingen op het gebied van de 'optimalisatie van het overheidsapparaat' wordt geplaatst, neergelegd in zowel het Groeiakkoord als het Overbruggings- en Hervormingsprogramma. De SER adviseert om de MvT op dit punt te laten aanpassen en daarbij uitdrukkelijk het nut en de noodzaak van tarifiering van ID-kaarten in ogenschouw te nemen.

Om deze kosten te berekenen sluit de SER zich aan bij het advies van SOAB, waarin geadviseerd wordt dat de kosten periodiek worden gemonitord. SOAB zegt hierover: 'de uitkomst van SOAB is gebaseerd op de verstrekte informatie. Sommige informatie is niet verkregen. Indien dit wel het geval was geweest, was de uitkomst wellicht anders geweest.'

Naar het oordeel van de SER zou hierbij tevens een verfijning van het systeem ter berekening van de kosten moeten plaatsvinden, waarbij het rapport van SOAB als basis kan dienen en de tot nog toe ontbrekende informatie wordt geïncorporeerd.

Met het oog op de rechtszekerheid van burgers adviseert de SER de regering om de Landsverordening Identiteitskaarten aan te passen en hierin de berekeningsmethode van de tarieven op te nemen, waarover de handreiking van BZK ook duidelijke richtlijnen geeft.

Overigens adviseert ook SOAB om de berekening in de Landsverordening Identiteitskaarten op te nemen. SOAB zegt hierover: 'Wij adviseren om de Landsverordening identiteitskaarten aan te passen en hierin op te nemen dat de tarieven die worden gehanteerd zijn opgebouwd uit een select aantal componenten waarvan de kosten in de tarieven mogen worden doorberekend. Hierbij is het van belang dat de kosten die doorberekend worden in de tarieven verband houden met het product identiteitskaarten.'

De SER geeft de regering in overweging om, indien wordt gekozen voor continuering van het opleggen van een heffing, de kosten van de ID-kaarten volgens een geaccepteerde en gestandaardiseerde methode te monitoren, op basis waarvan jaarlijks of tweejaarlijks, of volgens een andere te bepalen periodiciteit, de tarieven bijgesteld kunnen worden. Wel met de uitdrukkelijke kanttekening dat de efficiëntie van de bedrijfsvoering gemeten, gemonitord en daar waar nodig aangepast wordt.

2.5.3 Differentiatie kostprijs naar leeftijd

Uit het rapport van SOAB komt naar voren dat de kosten voor het maken van een ID-kaart volgens de door haar gehanteerde kostenonderbouwing NAF. 27,- bedraagt en kan worden afgerond op NAF. 30,- ('wanneer een afronding op vijftallen gehanteerd wenst te worden'). SOAB heeft hierbij aangegeven dat er een differentiatie van tarieven mogelijk is, gebaseerd op het aantal aanvragen per leeftijdsgroep en uitgaande van de dekking van de berekende kosten.

²³ Zoals hierboven toegelicht zijn deze gebaseerd op de Handreiking kostentoe rekening van heffingen, rechten en tarieven van BZK.

In de brief van Publieke Zaken²⁴ van 30 januari 2020 met kenmerk 2019/052353 wordt voorgesteld om een differentiatie van de tarieven en boetebedragen bij het aanvragen van een nieuwe ID-kaart toe te passen. Tot de 18-jarige leeftijd wordt een tarief van NAf. 15,- voorgesteld en vanaf de 18-jarige leeftijd een tarief van NAf. 35,-.

Op grond van welke overwegingen deze differentiatie via kruissubsidiëring ter dekking van de kosten wordt gemaakt, wordt niet toegelicht, behalve dan dat een tarief van NAf. 30,- voor iedere burger 'een (te) grote tariefwijziging zal betekenen voor de jongeren'. Daarbij bedragen de totale inkomsten in 2019 bij differentiatie (NAf. 15,- voor minderjarigen en NAf. 35,- voor volwassenen) op basis van de cijfers van Publieke Zaken NAf. 75.000,- meer dan de totale kosten uit 2016 die toegerekend kunnen worden aan de productie van ID-kaarten²⁵. Niet wordt onderbouwd op grond waarvan de inkomsten hoger zouden moeten zijn dan de kosten. De SER merkt op dat hier weliswaar sprake is van twee verschillende tijdsmomenten (opbrengsten in 2019 versus kosten uit 2016), maar dat de cijfers ook de tijdsgevoeligheid (en uiteraard hoeveelheidsgevoeligheid) van de kostprijsberekening illustreren. De kostprijsberekening is een momentopname van de kosten in 2016 (en niet een gemiddelde over een langere tijdperiode), waarbij het aantal verkochte ID-kaarten in 2016 van 34.464 voor 'de dekking zorgen'. In 2019 is het aantal verkochte ID-kaarten echter 2.430 minder dan in 2016, en is er dus, ceteris paribus, minder kostendekking.

2.5.4 Tariefstelling

In het geval er volgens de regering voldoende rechtvaardiging is voor het continueren van het hanteren van een heffing voor het verstrekken van ID-kaarten, dan is het naar het oordeel van de SER van groot belang om bij het vaststellen van de nieuwe tarieven voor ID-kaarten gebruik te maken van een nauwkeurige, inzichtelijke en transparante berekeningsmethode die in de landsverordening wordt vastgelegd. De SER verwijst hierbij naar hetgeen in de Handreiking kostentoerekening van heffingen, rechten en tarieven van BZK wordt gesteld: 'Een overheid heeft een verplichting om inzicht te geven in de tariefstelling van de heffingen.'²⁶ En: 'Naast de juridische vereisten die gesteld worden aan de transparantie van de tariefstelling, geldt een maatschappelijke noodzaak tot transparantie. Zonder draagvlak is het immers lastig heffen.'²⁷

Monitoring van de kosten vanuit het streven naar een 'efficiënt en slagvaardig overheidsapparaat' is volgens de SER onlosmakelijk hiermee verbonden om ervoor te zorgen dat de prijs die de burger betaalt zo laag mogelijk is. De SER merkt hierbij op dat een dergelijke monitoring van efficiëntie van bedrijfsvoering óók imperatief is in het geval van een andere financieringsmodaliteit, zoals de financiering vanuit de algemene middelen.

2.6 Financiële en sociaaleconomische gevolgen

2.6.1 Financiële gevolgen

Over de financiële gevolgen wordt gesteld dat 'onderhavige landsverordening geen financiële gevolgen heeft voor het land'. In de brief van 5 september 2020 van het Ministerie van Financiën (zaaknummer 2019/052353) wordt aangegeven dat het ministerie 'geen bezwaar heeft tegen de voorgestelde wijziging zoals is opgenomen in het onderhavig concept Landsverordening, onder voorwaarde dat inderdaad de voorgestelde wijziging geen financiële consequenties heeft voor het Land'. De SER stelt

²⁴ Van het Ministerie van BPD, Sector Publieke Dienstverlening.

²⁵ 2016 kosten zoals door SOAB berekend

²⁶ Pagina 86 van de Handreiking.

²⁷ Pagina 90 van de Handreiking.

vast dat het ministerie geen financiële toetsing heeft uitgevoerd en evenmin heeft gemotiveerd waarom deze niet heeft plaatsgevonden.

Voorts bevreemdt het de SER dat het ministerie stelt dat er geen financiële gevolgen voor de landsbegroting zullen zijn. Immers het ontwerp beoogt juist om de vergoedingen voor de afgifte van ID-kaarten dusdanig te verhogen dat de nieuwe bedragen van de vergoedingen kostendekkend zijn. In de considerans en de MvT wordt aangegeven dat de huidige vergoedingen 'helemaal niet kostendekkend zijn'²⁸. De omvang van het tekort wordt echter in de MvT niet gekwantificeerd, terwijl dit op basis van het rapport van SOAB voor het jaar 2016 eenvoudigweg te berekenen is, en NAF. 461.103,- bedraagt²⁹. De omvang van het positieve effect van de tariefsverhogingen van de ID-kaarten op de landsbegroting in termen van meeropbrengsten wordt evenmin in de MvT vermeld, maar kan wel worden berekend op basis van de gegevens die in de brief van 30 januari 2020 van Publieke Zaken met kenmerk 2019/052353 staan opgenomen. Uitgaande van het aantal uitgegeven ID-kaarten in 2019 en de in 2019 gerealiseerde verdeling over volwassenen en minderjarigen, ceteris paribus, komen de meeropbrengsten van de verhogingen uit op NAF. 620.508,-³⁰. In de MvT wordt niet ingegaan op de mogelijke sociaaleconomische gevolgen van de tariefsverhogingen van ID-kaarten. In de hiernavolgende paragraaf gaat de SER hier nader op in.

2.6.2 Sociaaleconomische gevolgen

De tariefsverhogingen leiden mogelijk tot een verlaging van de vraag. In de MvT wordt evenwel geen aandacht besteed aan de 'prijselasticiteit' van de vraag naar ID-kaarten, en derhalve evenmin aan het effect van een eventuele vraagdaling op de mate van kostendekkendheid van het product. Een daling van de vraag is tevens niet onwaarschijnlijk nu veel burgers geconfronteerd worden met omvangrijke negatieve sociaaleconomische gevolgen van de huidige en nog (lange tijd) voortdurende mondiale en lokale COVID-19 crisis. Immers met name burgers die geconfronteerd zijn met een inkomensdaling of werkloosheid als gevolg van deze omvangrijke sociaaleconomische crisis zullen genoodzaakt zijn om (nog meer) financiële afwegingen te maken, die kunnen leiden tot uitstel van het vervangen van een verlopen, verloren of gestolen identiteitskaart, tot het geven van voorkeur aan een alternatieve ID-kaart zoals een rijbewijs of een paspoort, en tot het niet meer aanvragen van een ID-kaart door hen die nog geen identiteitskaart bezitten. In dat geval zal ook de effectiviteit van het realiseren van de beleidsdoelstellingen op het gebied van onder meer handhaving van de openbare orde en het bestrijden van criminaliteit onder druk komen te staan, hetgeen maatschappelijke kosten met zich mee zal brengen.

De SER geeft de regering in overweging om in de MvT in te gaan op de hierboven geschetste financiële en maatschappelijke gevolgen van de tariefsverhogingen op de landsbegroting.

Tot slot

De SER geeft de regering in overweging om het nut en de noodzaak van tarifiering van de verstrekking van ID-kaarten in beleidsmatige zin als ook vanuit doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen

²⁸ 56 procent van de kosten van een identiteitskaart voor een volwassene wordt gedekt door het huidige tarief en slechts 4 procent van de kosten van een identiteitskaart voor een minderjarige, SOAB (11 december 2019), p. 19.

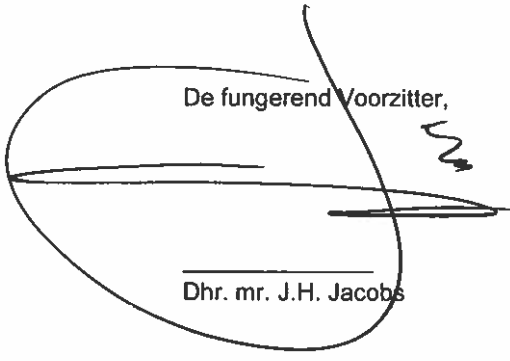
²⁹ Bij de tarieven uit 2016 zijn de totale opbrengsten NAF. 467.214 en de toegerekende kosten NAF. 928.317.

³⁰ Berekend op basis van het in 2019 verkochte aantal van 32.034 (3.362 verstrekt aan minderjarigen, 28.672 aan volwassenen), Publieke Zaken.

te beschouwen, en hierbij ook mogelijke externaliteiten in de vorm van maatschappelijke en persoonlijke risico's te betrekken.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. mrs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD)
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ)
De Uitvoeringsorganisatie Publieke Zaken van het Ministerie van BPD