

Vergaderjaar 1984–1985

18 803

## Wijziging van de Wet op de Raad van State, de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen en de Vreemdelingenwet

C

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 13 december 1984

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 17 augustus 1984, no. 68, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffend bovenaangehaald wetsvoorstel rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Het advies, gedateerd 21 september 1984, nr. WO4.84.0473/12.4.39, mogen wij U hierbij aanbieden.

Dit wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. Wij veroorloven ons de aanduiding en nummering van het advies te volgen.

1. De Raad merkt op dat over de wijzigingen, zoals voorgesteld in artikel I, onderdelen B (gedeeltelijk), H, J, Q en S (gedeeltelijk) en artikel II, onderdeel B, geen overleg met de Raad heeft plaatsgevonden, zulks in tegenstelling tot de overige onderdelen. Het college acht het wenselijk alsnog overleg ter zake te voeren, gezien de complicaties, welke een aantal van deze wijzigingen meebrengen. Het college meent tevens dat de voortgang van het overige gedeelte van het wetsvoorstel niet belemmerd dient te worden en dringt er daarom op aan de eerdergenoemde onderdelen, die bovendien geen betrekking hebben op de beoogde werklastverlichting, uit het wetsontwerp te lichten, ten einde in

overleg met de Raad een aantal aspecten daarvan nader te bezien.

Wij bevestigen dat over een aantal onderdelen van het wetsvoorstel geen overleg met de Raad heeft plaatsgevonden, maar verschillen op dit punt met de Raad van mening waar het de inhoud van artikel I, onderdeel B aangaat. De uiteindelijke redactie van de bepalingen waarop de Raad in de punten 4 en 5 van zijn advies ingaat is ingegeven door de wenselijkheid een zo groot mogelijke harmonisatie te bereiken tussen de verschillende wettelijke regelingen betreffende rechtspraak door administratiefrechtelijke colleges. Ook bij andere onderdelen heeft dit streven een rol gespeeld en wij stellen hier gaarne buiten twijfel dat ook de naar aanleiding van het advies van de Raad in het hiernavolgende besproken wijzigingen hun doorwerking zullen hebben in de bedoelde wettelijke regelingen, die momenteel ook het onderwerp vormen van wijzigingsvoorstellen die door U aan de Raad van State om advies zijn voorgelegd.

Wat de overige door de Raad genoemde onderdelen betreft hebben wij ons op het standpunt gesteld dat de voortgang van de wel vooraf aan de Raad voorgelegde onderdelen niet vertraagd diende te worden door het alsnog voeren van voorafgaand overleg met de Raad, maar dat uit het advies van het college wel zou blijken in hoeverre de Raad die voorstellen

zou kunnen ondersteunen. De aard van de bedoelde voorstellen is niet van dien aard dat voorafgaand overleg met de Raad onder alle omstandigheden geïndiceerd was.

Wij zijn met de Raad van mening dat (ook in deze fase) de voorbereiding van het wetsvoorstel niet dient te worden opgehouden voor nader overleg met de Raad.

Onderdelen ten aanzien waarvan het advies van de Raad ons aanleiding geeft een dergelijk nader overleg alsnog te voeren, kunnen naar onze mening zonder bezwaar uit het wetsvoorstel worden gelicht en eventueel – afhankelijk van de voorspoedigheid van dat overleg – bij nota van wijziging alsnog in het wetsvoorstel worden ingevoegd.

2. De Raad spreekt de wenselijkheid uit de (naar wij aannemen volgens onderdeel H van het voorstel gewijzigde) regeling in artikel 60 nauwer te doen aansluiten bij het (volgens onderdeel Q van het voorstel gewijzigde) artikel 79 door met name in de eerstgenoemde bepaling:

- verzetszittingen mogelijk te maken;
- te bepalen, dat verzet wordt gedaan bij de Afdeling;
- artikel 32b Wet op de Raad van State op vormverzuim bij het verzet van toepassing te verklaren;
- het voorschrift in te voeren dat om een verzetszitting moet worden verzocht.

Overigens wijst het college erop, dat de uitsluiting van de toepasbaarheid van artikel 79 in de artikelen H7 en R4a van de Kieswet en in het in te voeren artikel 8, onder c, van de Woonruimtetwet 1947 in dezen niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Wij delen de visie van de Raad omtrent de wenselijkheid artikel 60 nauwer te doen aansluiten bij het door ons voorgestelde gewijzigde artikel 79. Wij hebben ons voorstel derhalve aangepast, rekening houdende met de specifieke opmerkingen van de Raad op dit punt. Wij hebben er daarbij naar gestreefd de leden 3 tot en met 6 van artikel 60 – waarom het in feite gaat – ook redactioneel zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de vier leden van artikel 79.

De thans bestaande uitsluiting van de toepasbaarheid van artikel 79 in de artikelen H7 en R4a van de Kieswet en *het in te voeren artikel 8, onder c, van de Woonruimtetwet* achten wij een onderwerp dat niet in het kader van dit wetsvoorstel zou dienen te worden gezien. Wij zullen daaraan in ander verband aandacht schenken.

3. De Raad wijst erop dat, waar het voorstel van wet verhoging van bestaande c.q. invoering van een aantal rechten behelst, als gevolg van cumulatie, namelijk in geval van het verzoeken van schorsing gepaard aan het instellen van een Arob-beroep ter zake van dezelfde beschikking, van de rechtzoekende aanzienlijk bedrag wordt gevraagd en stelt een nadere toelichting ter zake op prijs.

In paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting bij onze voorstellen waarop de Raad doelt hebben wij aangegeven dat het beslag op het apparaat van de Afdeling(en) voor een schorsingszaak of een «hoofdzaak» op een ongeveer gelijk niveau ligt. Al eerder in de toelichting hadden wij voorts opgemerkt dat onze voorstellen primair zijn gebaseerd op de grote discrepantie die thans bestaat tussen de kosten van een gemiddelde beroepszaak bij de Raad van State en de daar tegenover staande inkomsten uit griffierechten. De bedragen waarom het hier gaat, kunnen – en wij onderstrepen de noodzaak daarvan – dichter bij elkaar worden gebracht. Wij voegden daaraan in de toelichting toe dat daarbij dan wel koppeling dient plaats te vinden met maatregelen om te voorkomen dat de rechtsbescherming van sommige rechtsgenoten in de verdrukking zou komen. Met deze laatste passage hadden wij met name ook het cumulatief-effect, waarop de Raad doelt, op het oog.

Niet alleen stellen wij vast dat het aanhangig maken van een schorsingszaak naast een hoofdzaak een extra beslag op de capaciteit van de betrokken afdelingen betekent, maar tevens constateren wij – zoals reeds in de toelichting tot uitdrukking is gebracht – dat geen duidelijk inhoudelijk verband tussen beide uitspraken bestaat.

Wij hebben de toelichting op dit punt naar aanleiding van het advies van de Raad verduidelijkt en aangevuld.

4. De Raad wijst er op dat de tekst en de toelichting van het voorgestelde zesde lid van artikel 32 niet met elkaar in overeenstemming zijn. Wij erkennen dat de toelichting niet volledig is, waar zij spreekt van een «verklaring omtrent het vermogen».

Het gaat immers om een verklaring, houdende zo volledig mogelijke gegevens omtrent het beroep of bedrijf van de verzoeker, zijn gezin, en omtrent zijn inkomsten en vermogen en dat van de personen die tot zijn gezin behoren. Wij hebben de toelichting in deze zin aangevuld.

Wij merken ter zijde nog op dat de toelichting, en in het voetspoor daarvan ook het advies van de Raad, spreekt over artikel I, onderdeel H. Dit moet zijn onderdeel K. (Ten gevolge van de wijzigingen, die op grond van het vorenstaande zijn aangebracht, betreft een en ander nu onderdeel J.)

5. In artikel 32, achtste lid, tweede volzin, wordt aan het overheidsorgaan bij intrekking van een beroepschrift om andere redenen dan tegemoetkoming aan de in dat geschrift vervatte bezwaren de bevoegdheid gegeven het gestorte recht geheel of gedeeltelijk te vergoeden. De Raad is van mening dat de hier gestelde norm «om andere redenen» ware te herzien, vooral in verband met de over de toepassing van dit artikellid te verwachten beroepsprocedures.

Wij delen op dit punt de zienswijze van de Raad niet. Wij onderkennen in de bedoelde tweede volzin geen normstelling, waaraan een recht op terugbetaling zou kunnen worden ontleend.

Bij ons heeft ook niet de bedoeling voorgezetten hier een norm aan te reiken waaraan de rechter, die tot beslissing inzake een verzoek om teruggave van recht wordt geroepen, de beslissing van het overheidsorgaan zou kunnen toetsen. Het gaat ons om het vestigen van een bevoegdheid van het overheidsorgaan om tot teruggave over te gaan, zonder dat het daartoe door de wetgever in enig opzicht wordt verplicht. De bepaling

bedoelt niet meer dan duidelijkheid te scheppen, dat een overheidsorgaan in gevallen waarin het dit volkomen redelijk acht, bevoegd is het gestorte recht geheel of gedeeltelijk te vergoeden.

Ook daarom achten wij het, anders dan de Raad, onwaarschijnlijk dat de bepaling een betekend aantal beroepsprocedures zal oproepen. In de opmerking van de Raad hebben wij wel aanleiding gezien de bedoelde bepaling duidelijker als bevoegdheidsverlening te redigeren.

6. De Raad stelt zich op het standpunt dat de wijziging, zoals wordt voorgesteld in artikel I, onderdeel C, zou dienen te worden doorgetrokken naar artikel 75. Wij zien daartegen geen bezwaar en hebben aan het wetsvoorstel een deel M (nieuw) toegevoegd.

7. De Raad stelt dat uit de toelichting op artikel 60a, vijfde lid, niet kan worden opgemaakt wat moet worden verstaan onder een «bewijs van storting van het verschuldigde recht». De Raad acht meer duidelijkheid op dit punt geboden, waarbij rekening ware te houden met de te onderscheiden, in het maatschappelijk verkeer geaccepteerde betalingsmogelijkheden. Wij merken op dat het begrip «overlegging van een bewijs van storting» een variatie is op de bewoordingen van artikel 18b, tweede lid, derde volzin van de Wegenverkeerswet, waar niet van «storting» maar van «betaling» sprake is. Dit is geschied ter voldoening aan een desbetreffend voorstel van de zijde van de Raad. Het begrip «betaling» is vervangen door «storting» ten einde duidelijk aan te geven dat het bedrag nog niet door de begunstigde behoeft te zijn ontvangen, maar ook nog niet administratief door de bankinstantie alwaar de storting heeft plaatsgevonden behoeft te zijn verwerkt. Het is daarentegen wel noodzakelijk dat met de overgelegde bescheiden de storting werkelijk kan worden aange-toond. Het gaat derhalve om een bewijs dat ook in rechte stand zou houden. Het is aan de secretaris van de Raad ter beoordeling of een zodanig bewijs is geleverd.

Het is uit het voorgaande duidelijk dat deze storting dus over het algemeen niet ter secretarie van de Raad van State zal hebben plaatsgevonden – zoals in de recente uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 17 april 1984 (nr. R01.83.1633/V464, AB 482) wordt bedoeld –, daar men in dat geval reeds door die storting zelve aan zijn verplichtingen zal hebben voldaan en ook zal kunnen beschikken over een kwijting van de zijde van een secretarie.

Wij hebben de toelichting in deze zin verduidelijkt.

8. In het zesde lid van artikel 60a ware naar het oordeel van de Raad in plaats van alleen bij intrekking van het verzoek om voorziening ook in geval van intrekking van het verzoek om schorsing de mogelijkheid te spenen tot gehele of gedeeltelijke vergoeding van het gestorte recht. Voorts zou het begrip «voorlopige voorziening» in plaats van «voorziening» gebruikt moeten worden.

Wij hebben, anders dan de Raad kennelijk uit ons voorstel meende te mogen opmaken, van stonde af aan de bedoeling gehad met het begrip «voorziening» zowel de schorsing als de voorlopige voorziening aan te duiden. De door de Raad voorgestelde redactie sluit mogelijke misverstanden uit: wij hebben deze dan ook opgenomen.

9. Het komt de Raad juist voor, indien in artikel 60a, zevende lid, gesproken wordt van «inwilliging» in plaats van «gegrondverklaring», aangezien er gevallen zijn, waarin tot inwilliging van een verzoek om schorsing voorlopige voorziening wordt besloten zonder dat dit steunt op grondverklaring van de aangevoerde argumenten of bezwaren.

Wij hebben de tekst van artikel 60, zevende lid, in deze zin aangepast.

10. De Raad maakt een aantal opmerkingen over de voorgestelde wijziging van artikel 67.

Wij volstaan op dit punt met de mededeling dat dit voorstel uit het wetsontwerp is gelicht en dat daaromtrent met de Raad nog overleg zal worden gepleegd. Afhankelijk van het resultaat daarvan zal worden bezien of deze wijziging alsnog kan worden opgenomen in een nota van wijziging.

11. De Raad meent dat het voorgestelde artikel 80a, voor zover het de mogelijkheid opent dat met toestemming van belanghebbenden onmiddellijk uitspraak wordt gedaan, uitgaat van de niet gemakkelijk voorstelbare praktijk, dat de voorzitter, hoewel hem geen oordeel buiten elke twijfel omtrent het beroep voor ogen staat, toch een uitspraak zou geven, omdat partijen hem daartoe toestemming hebben gegeven. Het college merkt hierbij op, dat de mogelijkheid om artikel 80a toe te passen in geval van toestemming van belanghebbenden zijns inziens de enige reden vormt om deze wijze van afdoening niet onder te brengen bij artikel 78, terwijl aldus een nieuwe procedure-variant in het leven wordt geroepen. Naar het oordeel van de Raad is de onderwerpelijke mogelijkheid niet nodig.

Wij delen in dezen het oordeel van de Raad niet. In de eerste plaats gaat artikel 80a er niet van uit dat de voorzitter een uitspraak zou geven hoewel hem geen «oordeel buiten echte twijfel omtrent het beroep voor ogen staat». Uit de tekst van het artikel kan dit niet worden afgeleid. De bedoeling van dit artikel is, voor zover het de mogelijkheid opent dat met toestemming van belanghebbenden onmiddellijk uitspraak wordt gedaan, geen andere dan zeker te stellen dat belanghebbenden er geen bezwaar tegen hebben dat de voorzitter onmiddellijk – dat wil zeggen zonder inwinning van ambtsberichten, indiening van memoriën en beroepsstukken en neerlegging daarvan ter secretarie alsmede zonder openbare behandeling – uitspraak doet in de hoofdzaak. De nadruk ligt op het oordeel van de voorzitter omtrent de mate waarin zijnerzijds aan al die handelingen behoefte bestaat en niet op de wensen van belanghebbenden ter zake. Indien de voorzitter nog geen oordeel buiten twijfel omtrent het beroep voor ogen staat maar genoemde handelingen naar zijn mening toch geen bijdrage meer aan deze oordeelsvorming kunnen leveren behoort het hem vrij te staan laatstbedoelde uitspraak korte tijd uit te stellen. Het voordeel van deze nieuwe procedure-variant, zoals de Raad haar betitelt, ten opzichte van artikel 78 is hierin gelegen dat de voorzitter, bedoeld in artikel 78 veelal niet dezelfde persoon zal zijn als de voorzitter, bedoeld in de artikelen 80 en 80a. Wij achten dit een voordeel, alhoewel wij verwachten dat de hiervoor besproken procedure-variant zich minder voor zal doen dan de tweede, in artikel 80a neergelegd.

12. De Raad maakt nog een tweetal redactionele kanttekeningen in een bij zijn advies behorende bijlage.

De eerste kanttekening gaf ons aanleiding tot wijziging van het wetsvoorstel.

De tweede kanttekening, bij artikel I, onderdeel N (oud) valt in tweeën uiteen. De Raad acht het voor misverstand vatbaar of de woorden «met het oog daarop» betrekking hebben op het doen van de uitspraak, danwel op het oordeel daaromtrent. Wij merken op dat de redactie van het artikel door ons is ontleend aan artikel 17a van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken. Voorts achten wij het niet voor misverstand vatbaar dat het gaat om het doen van de uitspraak. Om redenen van harmonisatie achten wij het beter de voorgestelde tekst te handhaven.

Het derde lid van artikel 75a is naar aanleiding van de opmerking van de Raad aangepast.

Tot zover het advies van de Raad van State.

Ten slotte willen wij Uwe Majesteit erop opmerkzaam maken dat in de artikelen 32, zevende lid, en 60a, vijfde lid, een tweetal tekstwijzigingen zijn aangebracht ten einde zeker te stellen op welk moment de daar geldende termijnen een aanvang nemen. De wijzigingen zijn analoog aan de tekst van de artikelen 60, derde lid, en 79, eerste lid.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde, overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde ontwerp van wet en de gewijzigde toelichting, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, een en ander vergezeld van een afschrift van het advies van de Raad van State en het bijgevoegde stuk, bevattende de oorspronkelijke tekst van de naar aanleiding van het advies van de Raad van State gewijzigde gedeelten van het wetsvoorstel en de oorspronkelijke tekst van de memorie van toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
J. G. Rietkerk

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes