
Vergaderjaar 1999–2000

27 217 (R 1659)

Bepalingen omtrent de tarieven voor consulaire dienstverlening (Rijkswet op de consulaire tarieven)**A****ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 28 april 2000 en het nader rapport d.d. 26 juni 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 maart 2000, no.00.001440, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting, houdende bepalingen omtrent de tarieven voor consulaire dienstverlening.

Sinds 1948 is er een Wet op de Kanselarijrechten. Hierin staan de consulaire diensten genoemd waarvoor een vergoeding gevraagd mag worden, alsmede de hoogte van de te vragen vergoeding. Vanwege de complexe structuur van de wet en de behoefte aan een tariefstelling welke niet in een formele wet is neergelegd, wordt een nieuwe wet noodzakelijk geacht. Het voorstel van rijkswet is eveneens ingegeven door het groeiend aantal Nederlanders dat in het buitenland verblijft en daar gebruik maakt van de consulaire diensten en het stijgend aantal inwoners in Nederland van buitenlandse herkomst.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 maart 2000, nr. 00.001440, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 april 2000, nr. W02.00.0102/II/K, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan zijn advies aandacht zal zijn geschonken.

1. In de memorie van toelichting wordt als voornaamste motief tot het vervangen van de Wet op de Kanselarijrechten de complexe structuur van die wet genoemd.

Het voorstel brengt voornamelijk vereenvoudiging in deze structuur aan doordat een aantal bepalingen niet meer is opgenomen. Zo ontbreken de tariefposten en de daarmee verbonden bedragen. Deze zullen voortaan bij algemene maatregelen van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Het gevolg van het voorstel is evenwel dat niet meer alle bepalingen in één regeling te vinden zijn, doch telkens ook de toepasselijke algemene maatre-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gelen van rijksbestuur of algemene maatregelen van bestuur geraadpleegd moeten worden. Dit leidt in bepaald opzicht eerder tot een complexere regeling dan tot een vereenvoudiging ten opzichte van de bestaande wet. In de toelichting dient nader te worden uiteengezet of met het systeem, zoals dit thans wordt voorgesteld, een daadwerkelijke vereenvoudiging is beoogd dan wel is volstaan met het aanbrengen van de noodzakelijk geachte flexibiliteit in de regeling van de tariefposten. Is het eerste het geval, dan dient alsnog op overtuigende wijze te worden aangegeven, dat het voorgestelde systeem dat kan bewerkstelligen.

1. Zoals in de toelichting is uiteengezet zal de vereenvoudiging van het stelsel bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur bewerkstelligd worden door:

- een sterke vermindering van het aantal tariefposten,
- een afschaffing van de coëfficiënten, bedoeld in artikel 11 van de Wet op de Kanselarijrechten 1948, en
- het vervallen van het onderscheid in tarieven tussen Nederlanders en niet Nederlanders en tussen Nederlanders die zich wel en die zich niet bij een vertegenwoordiging hebben laten registreren.

De keuze voor het niveau van regelgeving brengt voorts flexibiliteit mee, hetgeen niet alleen materieel maar ook procedureel tot vereenvoudiging leidt. Aan de toelichting is een nadere uiteenzetting toegevoegd.

2. *Uit artikel 2, tweede lid, volgt dat vergoedingen kostendekkend moeten zijn. In de toelichting zou, aan de hand van de tariefstelling, moeten worden aangegeven, op welke wijze deze kostendekkendheid wordt gerealiseerd en welke eventuele aanpassingen daartoe zijn voorzien. In het verband van deze kostendekkendheid stelt de Raad ook nog het volgende aan de orde:*

a. In het voorgestelde artikel 5 is bepaald dat de minister of de gevolmachtigde minister kan bepalen dat de vergoeding die betaald moet worden niet of niet geheel verschuldigd is als de belanghebbende zijn onvermogen aanneemelijk maakt. Ten aanzien van dit artikel dient het te voeren beleid te worden uiteengezet en te worden aangegeven of op grond van artikel 8 terzake nadere regels bij algemene maatregel van bestuur of algemene maatregel van rijksbestuur zullen worden gegeven. Daarbij dient ook te worden ingegaan op de vraag of en in hoeverre ten aanzien van Nederlanders aansluiting wordt gezocht bij de voor hen in Nederland geldende procedure voor het vaststellen van onvermogen, alsmede op mogelijke consequenties die ten aanzien van niet-Nederlanders de vaststelling door de minister van het aanneemelijk zijn van onvermogen mogelijkwijze heeft voor het vreemdelingenbeleid.

b. De Wet op de Kanselarijrechten kent een vergelijkbare bepaling als het voorgestelde artikel 5, maar noemt daarnaast in artikel 4 enkele handelingen waarvoor geen kanselarijrechten worden geheven zonder dat er van de belanghebbende verlangd wordt dat deze zijn onvermogen aantoonst. Het gaat dan bijvoorbeeld om handelingen ten behoeve van hulpacties of instellingen van weldadigheid, wanneer de ambtenaar meent van de heffing van kanselarijrecht te moeten afzien, of handelingen ten behoeve van burgerlijke of militaire instanties van het Koninkrijk der Nederlanden of deszelfs staatsrechtelijke of administratieve onderdelen.¹ In de toelichting wordt gesteld dat deze bepaling de transparantie van de regeling belemmerde. Naar het oordeel van de Raad van State van het Koninkrijk is de bepaling helder geformuleerd en geeft deze duidelijk omschreven categorieën van personen en instanties de mogelijkheid een vrijstelling te krijgen. Genoemde vrijstellingen lijken ook een goede grond te hebben, zodat handhaving ervan de Raad gewenst voorkomt. Wellicht kan de mogelijkheid van dergelijke vrijstellingen reeds gelezen worden in artikel 2, tweede lid, waarin staat dat vergoedingen «zoveel mogelijk» op grondslag van werkelijke kosten dienen te worden bepaald. De woorden «zoveel mogelijk» scheppen de ruimte om van de kostendekkendheid af te wijken. In elk geval lijkt artikel 8, dat bepaalt dat nadere voorschriften kunnen worden gesteld bij algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur inzake de vaststelling en de betaling van de vergoeding, voldoende ruimte te geven voor regeling van bedoelde vrijstelling. De toelichting dient op dit punt meer duidelijkheid te bieden.

¹ Artikel 4, onder a en f.

2. Het in rekening brengen van een vergoeding voor dienstverlening is een concrete toepassing van de profijtgedachte. Voor de vaststelling van de omvang van vergoedingen geldt kostendekkendheid als uitgangspunt. Bij de berekening van de integrale kosten zullen naast de kosten gemoeid met de inspanningen van de posten ook de kosten van departementale ambtenaren in Den Haag in aanmerking genomen worden. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de vergoedingen worden vastgesteld in het licht van de zogenaamde DAR-Tarievenhandleiding van de Minister van Financiën. Deze handleiding bevat uurtarieven per salarisschaal. Door de relevante uurtarieven te combineren met de tijd die in de regel gemoeid is met de dienstverlening kan op eenvoudige wijze een reële kostenvergoeding worden vastgesteld. De Minister van Financiën schrijft het gebruik van deze handleiding voor, indien een eigen, adequate kostenadministratie ter bepaling van de omvang van de kosten ontbreekt.

a. Onvermogen in financiële zin is afhankelijk van lokale omstandigheden en van de verleende dienst. De vreemdeling die een visum aanvraagt met het oog op vakantie in Nederland zal niet licht een succesvol beroep op onvermogen kunnen doen. Het hanteren van een Nederlandse norm, bijvoorbeeld de bijstandsnorm, is weinig zinvol, omdat in veel landen het welvaartspeil ver onder die norm ligt. In de praktijk wordt van deze bepaling in de Wet op de kanselarijrechten 1948 een terughoudend gebruik gemaakt, zonder dat daarbij van problemen blijkt.

b. De vrijstelling, geregeld in artikel 4, onder a, van de Wet op de Kanselarijrechten 1948 wordt al geruime tijd niet meer toegepast. Een dergelijke bepaling past ook niet meer bij recente inzichten over de toerekening en doorberekening van kosten aan overheidsdiensten. Een vrijstelling ten behoeve van hulpacties of instellingen van weldadigheid heeft een onbepaald karakter en geeft licht aanleiding tot verschil van inzicht over de reikwijdte ervan. Ondersteuning van hulpacties en instellingen van weldadigheid door overheidsinstellingen dient bij voorkeur op een bewuste en voor publieke verantwoording vatbare beslissing gebaseerd te zijn en niet op een ongeclausuleerde vrijstelling van leges. De veronderstelling van de Raad dat de mogelijkheid tot dergelijke vrijstellingen wellicht gelezen kan worden in artikel 2, tweede lid, berust op een misverstand. De woorden «zoveel mogelijk» in het aangehaalde artikellid bieden niet de ruimte om van kostendekkendheid af te wijken die de Raad daarin leest, maar perken deze ruimte juist «zo veel mogelijk» in. «Zo veel mogelijk» betekent in het normale spraakgebruik immers niet «zo veel als Onze Minister wenselijk acht» maar: zo veel als kan worden gerealiseerd. In het licht van het voorgaande bestaat niet het voornemen om artikel 8 – zo deze bepaling daar al de ruimte toe biedt – te benutten om de door de Raad in overweging gegeven vrijstellingsmogelijkheid te regelen. De toelichting op dit punt kan dan ook ongewijzigd blijven: wat er niet staat, behoeft geen toelichting.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

- Uit wetgevingstechnisch oogpunt is het aan te raden de tweede volzin van artikel 6, eerste lid, in een apart lid op te nemen.
- Het voorstel van rijkswet voorzien van een opschrift overeenkomstig aanwijzing 106, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
- De verwijzing naar het zogenaamde rapport van de Algemene Rekenkamer «Prijzen bij het rijk» in de memorie van toelichting, berust op een misverstand nu het gaat om het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer over 1992 waarvan deel drie die titel draagt. De verwijzing ware aan te passen alsmede weer te geven op de wijze zoals is aangegeven in aanwijzing 219, tweede lid, Ar.
- De verwijzing naar het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1993 in de toelichting onder Algemeen, in overeenstemming brengen met aanwijzing 219, eerste lid, Ar.