

Zitting 1981–1982

16 848

Wijziging van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 22 april 1982

De vaste Commissie voor Justitie¹ brengt omtrent het voorliggend wetsontwerp het navolgende verslag uit.

Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie waren erkentelijk voor de indiening van dit wetsontwerp alsook voor de verruiming van de oorspronkelijke voorgenomen strekking n.l. om alleen het beroep te vereenvoudigen in geschillen rond de motorrijtuigenbelasting.

Ondanks de vereenvoudigingsvoorstellen van de behandeling van beroepszaken bij de gerechtshoven, welke tot een snellere afhandeling in veel gevallen kunnen leiden, strekken de voorstellen er niet toe het aantal beroepen te beperken. Het enorm aantal toegenomen beroepszaken, in 1979 15 971 en in 1969 nog 5641, terwijl de groei er nog niet uit is, duidt enerzijds op de ingewikkeldheid van de belastingwetgeving en de hoogte van de tarieven en anderzijds op de weerbaarheid van burgers en bedrijven. Dit pleit voor vereenvoudiging van de wetgeving en matiging van de tarieven. Daarnaast worden veel beroepen op losse gronden of nodeloos ingesteld. Deze leden vroegen zich dan ook af of een betekenend bedrag aan griffierechten niet een drempel kan opwerpen voor het onnodig instellen van beroep. Als het gaat om redelijke belangen of te verwachten is dat de inspecteur in het ongelijk wordt gesteld, kan een behoorlijk griffierecht geen bezwaar zijn. Daarnaast past het in het beginsel van het gedeeltelijk door de burger laten betalen van het profijt een rechterlijke beslissing te kunnen uitlokken, nadat reeds de bezwaarschriftprocedure via de inspecteur is doorlopen.

Voorts vroegen de leden van de C.D.A.-fractie zich af, op grond mede van informatie gevoegd bij de memorie van toelichting, of de gerechtshoven materieel en personeel wel voldoende zijn toegerust om de stroom van beroepen te verwerken. Het als regel ontbreken van tekstverwerkingsapparatuur, geautomatiseerde documentatiesystemen en het tekort aan geschoolde assistentie bevordert de efficiency niet. Routinezaken dienen snel en efficiënt te worden afgewikkeld om tijd en aandacht te hebben voor moeilijke en belangrijke zaken.

Kunnen de bewindslieden aangeven hoe zij denken over een termijn, waaraan de inspecteur gebonden is, bij voorbeeld 3 maanden, voor het

¹ Samenstelling: Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), voorzitter, Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Van Dam (CDA), Cornelissen (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Patijn (PvdA), Korte-van Hemel (CDA), Evenhuis-van Essen (CDA), Jacobse (VVD), Wessel-Tuinstra (D'66), Faber (CDA), Nijpels (VVD), ondervoorzitter, Tripels (VVD), Buikema (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Lankhorst (PPR), Van den Toorn (CDA), Kohnstamm (D'66), Brouwer (CPN).

beantwoorden van een bezwaarschrift? Dit kan gevoelens van onbehagen over lang uitblijven van beslissingen wegnemen. Bovendien kan dit processen voorkomen, omdat snelheid ook de kwaliteit kan bevorderen. Het na jaren nog niet vaststaan van een aanslag werkt aan twee zijden onbevredigend.

Kan thans een inzicht worden verschaft in de gemiddelde achterstand van het aantal beroepszaken en het aantal in 1981 binnengekomen beroepschriften en het aantal per 31 december 1981 aanhangige beroepszaken?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennis genomen van het rapport van de commissie-Van Vucht en de memorie van toelichting op het wetsontwerp. Zij constateerden met grote zorg dat steeds vaker formele goed geregelde rechtsgangen gefrustreerd dreigen te worden door overbelasting van de rechtsprekende instantie. De cijfers over de achterstanden bij de diverse hoven, tien maanden tot 2½ jaar in 1979, gaven ook deze leden de overtuiging dat er zo spoedig mogelijk maatregelen genomen dienen te worden. Is er inmiddels recentere rapportage, gezien het aanbod van de commissie-Van Vucht, om jaarlijks te rapporteren over de normen? Ze wilden graag meer vernemen over de exponentiële toename.

Deze leden meenden dat niet volstaan kan worden met een simpele constatering dat de burger mondiger is geworden, of dat de belastingdruk hoger is geworden, of niet precies weet wat de regels zijn en dus zijn geschil maar voorlegt aan de rechter. Zij meenden dat onderzoek naar de achtergronden van deze toename gewenst is.

Zij zagen met name in het hoge percentage intrekkingen van beroepschriften toch een indicatie dat een betere voorlichting over en motivering van beschikkingen mogelijkwijs tot minder procedures zou kunnen leiden. Kan de regering gegevens verschaffen op welke gronden deze intrekkingen plaatsvinden?

Zij vernamen graag of extra activiteiten op het gebied van voorlichting en steun bij het invullen van belastingaangiften enig effect sorteren in die zin dat er minder beroepschriften worden ingediend.

In het algemeen vroegen deze leden de regering of de mogelijkheden benut zijn om door betere voorlichting en motivering van beschikkingen een deel van deze beroepen te voorkomen. Zij beseften dat ook de belastinginspecties in hoge mate overbelast zijn, maar zij meenden dat de effectiviteit van het openbaar bestuur, dat toch al op zoveel fronten moet ingrijpen in het leven van individuele burgers, staat of valt met brede acceptatie in de samenleving. Zouden met name ook campagnes via t.v. (postbus 51) niet tot enig beter begrip kunnen leiden?

Grote zorgvuldigheid bij het vaststellen van beschikkingen juist ten aanzien van belastingplichtigen voor wie het gezien de omvang van hun verplichtingen nauwelijks loont om professionele assistentie in de arm te nemen, leek deze leden geboden. Zij konden zich niet aan de indruk onttrekken dat juist daar wel eens wat aan ontbrak. De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden benadrukken dat het van groot belang is de toevloed zoveel mogelijk in te dammen; daarnaast meenden zij dat het rapport van de commissie-Van Vucht een mogelijkheid biedt om de werkdruk bij de hoven enigszins te verminderen.

Wanneer kan, zo vroegen deze leden, het uitgebreidere wetsontwerp tegemoet gezien worden? De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden ook benadrukken dat huns inziens ook zaken als mondelinge uitspraken en het invoeren van een niet excessief hoog griffierecht zeker overweging verdienen. Waarom zijn deze elementen, zo vroegen deze leden, nog niet in het ontwerp vervat? Wil de regering ook haar mening geven over de suggesties gedaan op de studiedag in november 1981, georganiseerd door de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht, zo vroegen deze leden ten slotte.

De leden van de V.V.D.-fractie konden met instemming de strekking van het voorliggende wetsontwerp onderschrijven, namelijk, zoals de memorie van toelichting stelt, waar dit verantwoord is, de procedures van beroepen in belastingzaken sneller te doen verlopen en daarnaast een verbetering van de rechtsingang te realiseren. Hoewel het oorspronkelijke ontwerp beoogde een vereenvoudigde behandeling in verband met beroepen inzake de heffing van motorrijtuigenbelasting mogelijk te maken, konden de leden van de V.V.D.-fractie zich ermee verenigen dat conform het advies van de Raad van State de wetwijziging zich ook op een ander terrein dan uitsluitend de heffing van motorrijtuigenbelasting zou uitstrekken. Een en ander beantwoordde aan het advies van de commissie-Van Vucht van mei 1980.

Nu in de memorie van toelichting op blz. 6, eerste alinea, wordt gesteld dat ten aanzien van de niet in dit ontwerp verwerkte voorstellen van evengenoemde commissie het voornemen bestaat om zo spoedig mogelijk te komen tot een beslissing over een op grondslag daarvan in te dienen afzonderlijk ontwerp van wet, vroegen vervolgens de leden van de V.V.D.-fractie zich af welke onderdelen de minister daarbij op het oog had; er worden immers bepaalde onderdelen in het rapport van de commissie-Van Vucht genoemd die, zoals technische hulpmiddelen, normen en dergelijke, toch niet bij een afzonderlijk ontwerp van wet behoeven te worden geregeld en zonder wet geredelijk thans reeds kunnen worden gerealiseerd. De leden van de V.V.D.-fractie hadden daarbij onder meer het oog op de vereenvoudiging van de werkwijze door technische hulpmiddelen, zoals bij het Hof Den Bosch gebruikt wordt en met groot succes, namelijk tekstverwerkende apparatuur, die niet alleen efficiënt, doch ook uitermate kostenbesparend blijkt te zijn. Tevens zouden ook deze leden willen weten binnen welke termijnen ten aanzien van die onderwerpen, die de commissie-Van Vucht heeft behandeld en niet in dit wetsontwerp tot gelding zijn gekomen, de minister zich voorstelt zulks te doen.

Zij onderschreven verder dat door het wetsontwerp inderdaad een rationalisatie en versnelling van de rechtsingang in belastingzaken worden bereikt, hoezeer ook nog altijd in verband met de gesignaleerde toename van het aantal beroepen moeilijk schattingen kunnen worden gemaakt; zulks geldt te meer omdat in 1980, zoals de commissie-Van Vucht opmerkt, het aantal zaken verontrustend is toegenomen.

De leden van de fractie van D'66 hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige ontwerp van wet.

Enerzijds waren zij verheugd te constateren dat de memorie van toelichting met zoveel woorden de zorgwekkende toestand signaleert met betrekking tot de gang van zaken bij de behandeling van beroepen in belastingzaken. De instelling van de commissie onder voorzitterschap van mr. J. C. J. van Vucht en het thans voorliggende wetsontwerp zagen zij dan ook als een logisch voortvloeisel hiervan. In dit licht zijn de praktische maatregelen waarin het voorziet een welkome bijdrage aan de oplossing van de huidige problemen van de belastingrechtspraak. Zij verwachtten dat zij na in werking treden effect zullen sorteren in de zin waarover de eerste zin van de memorie van toelichting spreekt.

Anderzijds moesten zij opmerken dat de voorgestelde wijzigingen bij lange na niet voldoende zijn om de omvangrijke achterstanden in de administratieve rechtspraak in belastingzaken op te heffen.

Alvorens meer concreet op het wetsontwerp zelf in te gaan wilden zij eerst in meer algemene zin op dit laatste aspect ingaan.

De leden van de fractie van D'66 betreurden het dat de voorbereiding van dit wetsontwerp voor de regering geen aanleiding is geweest het functioneren van de rechtspraak in belastingzaken meer fundamenteel aan de orde te stellen. Immers, zowel de belastingheffing als de samenhangende belastingrechtspraak vindt plaats in een verslechterend «operatiekader», zoals prof. mr. E. Aardema treffend opmerkt in zijn openingswoord,

uitgesproken op een op 29 april 1981 door de Vereniging van Adjunct-inspecteurs van 's Rijksbelastingen georganiseerde bijeenkomst. Hij doelt daarbij op de situatie op het terrein van de civic culture welke in Nederland sedert de jaren zestig aanzienlijk is gewijzigd. Ontzuiling en democratiseringsverlangen hebben het tijdsbeeld van de saamhorigheid en loyale opstelling uit het oog doen gaan. Wat H. J. A. Hofland samenvattend «de dekolonisatie van het dagelijks leven» heeft genoemd betekent in meer concrete zin dat, mede gevoed door een sfeer van polarisatie, het eigenbelang en het groepsbelang voor de burger een centrale plaats hebben verkregen. De procedures rond de belastingrechtspraak hebben met deze ontwikkeling geen gelijke tred gehouden. Dit terwijl het belastingrecht een van de onderdelen van het recht is, waarmee de burger massaal in aanraking komt.

Omtrent de stand van afdoening bij de gerechtshoven per 1 januari 1979, 1 januari 1980 en 1 januari 1981, zo merkten deze leden verder op, geeft N. Ypenburg Sr. in Losbladig Fiscaal Weekblad Fed van 11 juni 1981 onder Administratieve Rechtspraak Algemeen: 43 een schrikwekkend beeld. Deze leden konden zich voorstellen dat de burger die jaren moet wachten voordat zijn geschil met de fiscus aan de orde kan komen, zich goeddeels rechteloos voelt. De voorstellen van de commissie-Van Vucht, welke deze leden met belangstelling hadden gelezen en die tot een verbetering van de verwerkingscapaciteit bij de hoven zouden kunnen leiden, schenen hun volstrekt niet toereikend te zijn om hoeveelheid en capaciteit van de gerechtshoven in evenwicht te brengen.

Daarnaast merkten deze leden op dat artikel 16 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 14 lid 3 sub c van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten spreken van een recht voor de burger op behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn. Nu voor de toepassing van het Verdrag van Rome op administratiefrechtelijke belastingrechtspraak slechts beslissend is, zo schrijft prof. mr. L. J. M. Nouwen (Weekblad voor fiscaal recht nr. 5509, 20 augustus 1981), of de uitslag van de betreffende procedure neerkomt op de vaststelling van een burgerlijk recht of verplichting van beide of een van beide partijen, meent hij dat ook fiscale rechten en plichten onder dit begrip vallen. Indien deze interpretatie juist mag worden geacht betekende dit, zo merkten deze leden op, dat de huidige achterstanden een schending van de fundamentele mensenrechten van de burger opleverden. Zij vroegen de indieners van het wetsontwerp dan ook of zij deze interpretatie deelden en wat zij in zijn algemeenheid onder een «reasonable time» verstonden, als uitleg van genoemde verdragsbepalingen in het kader van de belastingrechtspraak.

Als afsluiting van hun inleidende opmerkingen vroegen deze leden of zowel de grote achterstanden bij de gerechtshoven als gevolg van gewijzigde maatschappelijke omstandigheden als de genoemde internationaal-rechtelijke verplichtingen aanleiding voor de indieners is om juist dit wetsontwerp aan te grijpen om op structurele wijze de problemen te lijf te gaan.

Reeds vooruitlopend hierop wilden deze leden enkele punten noemen die naar hun inzicht in een dergelijke fundamentele aanpak thuishoren. Gesteld voor het probleem van de gesignaleerde wanverhouding tussen het aantal beroepszaken en de capaciteit bij de hoven zijn in beginsel twee oplossingen denkbaar, te weten indamming van de stroom van beroepschriften en capaciteitsuitbreiding bij de gerechtshoven.

Naar de mening van deze leden is grote terughoudendheid geboden bij een voorstel dat voorziet in belemmering van de gang van de burger naar de rechter in gevallen – zoals in belastingzaken – waar de burger zich teweer moet stellen tegen de overheid. Enigszins overdreven kan men stellen dat elke belemmering voor de burger haar spiegelbeeld vindt in een machtstoename van wat wel wordt genoemd de vierde macht. De invoering van een griffierecht als beperkende maatregel wezen zij derhalve vooralsnog af.

Een bijdrage tot de oplossing voor de problemen zagen zij dan ook eerder bij de tweede mogelijkheid: de produktieverhoging bij de hoven. Daarbij wezen zij allereerst op de ontlastende bijdrage die de mondelinge uitspraak voor eenvoudige gevallen, gepaard gaande met een aantekening van de uitspraak, met zich mee zou kunnen brengen. Op verzoek, bij voorbeeld indien men in cassatie wenst te gaan, zou dan een schriftelijke uitspraak gegeven kunnen worden. Zij gaven daarbij wel toe dat de mogelijkheden voor deze suggestie toch weer tamelijk beperkt zijn, aangezien slechts zeer eenvoudige zaken een mogelijke verwarring omtrent de cijfers en allerlei cijfermatige neveneffecten zullen missen.

Een groter capaciteitsuitbreidend effect verwachtten deze leden van maatregelen gericht op ontlasting van de raadsheren van onnodige tijdrovende activiteiten. Daartoe behoorde naar hun mening het overlaten van arbeidsintensieve, doch op zich zelf tamelijk eenvoudige juridische handvaardigheden als het concipiëren van uitspraken aan juridisch geschoolde gerechtssecretarissen en -auditeurs wanneer de beslissing en motivering eenmaal is vastgesteld. Zij vroegen zich af of de Amerikaanse figuur van de «law clerk» kan worden toegevoegd aan een raadsheer. Deze leden meenden dat op deze wijze de achterstand op voortvarende wijze kan worden aangepakt. Benieuwd waren zij dan ook naar de reactie van de zijde van de indieners op de verschillende voorstellen die zij hier naar voren brachten en de overwegingen waarop zij berusten. Zij meenden tenslotte in hun suggesties goed aan te sluiten bij de recente woorden in ditzelfde verband van de Minister van Justitie in Elseviers Weekblad dd. 27 februari jl.

Ten aanzien van niet in dit ontwerp van wet verwerkte voorstellen van de commissie-Van Vucht, zo lazen deze leden, bestaat het voornemen afzonderlijke ontwerpen van wet in te dienen. Kan reeds thans bij benadering worden aangegeven welke de strekking zal zijn van deze wetsontwerpen, ten einde een optimale beoordeling van het onderhavige wetsontwerp te vereenvoudigen, zo vroegen zij. Juist ook met het oog op de samenhang van voorstellen leek hun dit van groot belang. Aan welke termijnen van indiening wordt hierbij gedacht, zo wilden ook deze leden weten.

Ten slotte vroegen zij of niet de mogelijkheid dient te worden ingevoerd, dat belastingadviseurs, met name fiscaal juristen, pleidooi nemen bij de Hoge Raad. Deze vraag was mede ingegeven door de gedachte dat de advocaat die thans in dit verband moet worden aangetrokken niet altijd volledig thuis is in het fiscale recht, terwijl deze zich bovendien nog geheel moet verdiepen in de betrokken zaak, hetgeen veelal neerkomt op een kostbare aangelegenheid. Bij het maken van deze opmerkingen konden deze leden de praktische consequenties niet geheel overzien, doch wellicht is in een kader van een wettelijke regeling van het beroep, analoog aan de situatie zoals deze bij de registeraccountants bestaat, een opening te vinden. Zij waren benieuwd naar de beleidsvoornemens van de regering in dezen.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling van het wetsontwerp tot wijziging van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken kennis genomen. Het was hen opgevallen dat het wetsontwerp enerzijds aansluiting zoekt bij bestaande, soms recente administratiefrechtelijke procedures en anderzijds bepaalde elementen van het civielrechtelijk proces introduceert. Naar hun mening had het wetsontwerp en met name de memorie van toelichting duidelijk aan waarde gewonnen door het advies van de Raad van State, welks kritische opmerkingen goeddeels overgenomen waren. Daarnaast hadden zij geconstateerd dat enkele belangrijke aanbevelingen uit het rapport van de commissie-Van Vught waren verwerkt. Ten aanzien van de niet in dit ontwerp verwerkte voorstellen van evengenoemde commissie wordt medegedeeld dat het voornemen bestaat om zo spoedig mogelijk te komen tot een beslissing over een op grondslag daarvan in te dienen afzonderlijk ontwerp van wet. Ook deze

leden waren zeer belangstellend om te vernemen op welke onderdelen van het advies en op welke termijn daaromtrent een standpunt c.q. voorstellen van de bewindslieden verwacht mogen worden.

Nu pogingen ondernomen worden om tot versnelling in de afdoening van belastingzaken te komen, zou het volgens deze leden, zeker na verwerking van de achterstand, *aanbeveling verdienen om middels een wijziging van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen de inspecteur voor te schrijven dat hij, als de behandeling van de zaak afgerond is, binnen een termijn van twee à drie maanden uitspraak moet doen op het bezwaarschrift, behoudens schriftelijke en gemotiveerde kennisgeving dat uitstel van één maand nodig is.* Hoe denken de bewindslieden over deze suggestie, zo vroegen ten slotte eveneens die leden.

De leden van de R.P.F.-fractie hadden met instemming kennis genomen van dit wetsontwerp, dat naar hun mening in een reeds lang bestaande dringende behoefte voorziet. Vertraging van jaren bij de behandeling van beroepen in belastingzaken achtten zij een onaanvaardbare aantasting van de rechtszekerheid, die juist in de belastingheffing van groot belang is. In dit verband hadden zij begrip voor de oorspronkelijke beperking tot de motorrijtuigenbelasting; zij waren evenwel verheugd, dat het alsnog *mogelijk was gebleken alle beroepszaken in het voorstel te betrekken.* Wel vroegen zij zich af waarom de regering niet een aanvullend advies van de Raad van State had gevraagd met betrekking tot deze aanzienlijk bredere strekking. Hoewel die uitbreiding overeenkomstig de wens van de raad was, leek het deze leden dienstig zijn advies over het geheel te vernemen.

Het lid van de G.P.V.-fractie had met instemming kennis genomen van het voorstel de behandeling van administratieve beroepen in belastingzaken te bespoedigen. De door de commissie-Van Vucht verstrekte informatie over de ontwikkeling van het aantal beroepschriften en over de achterstand in de afhandeling ervan was voor dit lid zonder meer overtuigend.

Tegen deze achtergrond betreurde dit lid het echter, dat een wetswijziging bijna twee jaar nadat deze commissie aandrang op invoering van procesrechtelijke wijzigingen op zeer korte termijn, nog niet verder is dan een voorlopig verslag. Met name informeerde hij waarom bijna tien maanden verliepen na het uitbrengen van het advies van de Raad van State voordat het wetsontwerp werd ingediend. Was deze termijn nodig om de vrij eenvoudige uitbreiding van het wetsvoorstel te kunnen realiseren?

Hoezeer dit lid de voorgestelde wijzigingen ook toejuichte, was hij er niet van overtuigd dat de problemen hiermee afdoende zullen kunnen worden opgelost. Kunnen de bewindslieden mededelen hoe de achterstand bij de gerechtshoven zich na 1979 ontwikkeld heeft? Heeft met name de sterke stijging van het aantal beroepschriften in de eerste drie maanden van 1980 zich doorgezet? Is al een standpunt bepaald over de niet in dit wetsontwerp verwerkte voorstellen van de commissie?

Het was dit lid opgevallen, dat beroepschriften inzake de onroerend-goedbelastingen kwantitatief de grootste betekenis hebben van de in de loop der jaren toegevoegde heffingen. Kan enige indicatie worden gegeven van deze hoeveelheid? Is de indruk juist, dat beroepschriften tegen aanslagen in deze belastingen slechts in een beperkt aantal gevallen leiden tot gegrondverklaring? Zijn daarvan cijfers bekend? Geven deze cijfers wellicht aanleiding te overwegen de rechtsbescherming tegen deze (en andere) aanslagen in gemeentelijke belastingen op een andere, eenvoudigere wijze te regelen dan thans in de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken het geval is? De opmerking van de commissie-Van Vucht over het gemiddeld waarschijnlijk iets lichtere karakter van deze zaken zou mede in deze richting kunnen wijzen.

Vereenvoudigde behandeling van beroepen

De leden van de C.D.A.-fractie konden instemmen met het van overeenkomstige toepassing verklaren van de desbetreffende bepalingen van de Wet op de Raad van State, na te zijn gewijzigd, inhoudende, dat zonder nader onderzoek beroepen worden afgedaan, indien het aangevallen besluit kennelijk niet in stand kan blijven of door het bevoegde overheidsorgaan is ingetrokken of gewijzigd en daarmee kennelijk aan het bezwaar van de belanghebbende is tegemoetgekomen.

De vereenvoudigde behandeling van het beroep door de voorzitter van de meervoudige kamer, zonder nader onderzoek bij beschikking uitspraak te kunnen doen, had de instemming van deze leden. De kennelijk niet-ontvankelijkheid en de kennelijke ongegrondheid van het beroep, alsmede indien kennelijk aan de bezwaren is tegemoet gekomen door intrekking of wijziging van het besluit zijn voor de hand liggend. Daar tegen de beschikking van de voorzitter verzet mogelijk is, is er voldoende waarborg tegen fouten. Wel vroegen deze leden zich af of een verzetstermijn van 14 dagen niet te kort is. Door ziekte of vakantie kan deze termijn gemakkelijk worden overschreden. Hoe denken de bewindslieden over een termijn van één maand? Wat verstaat men overigens onder «bijzondere omstandigheden», op grond waarvan alsnog verzet mogelijk is?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vreesden dat het wetsontwerp inzake de werkbelasting van de hoven toch tot een betrekkelijk marginale verlichting zal leiden, gezien de mogelijkheid om verzet aan te tekenen. Is een indicatie te geven van het percentage zaken dat gezien de huidige ervaringen vermoedelijk onder artikel 18a valt? Is ook hier een verzetstermijn van 14 dagen niet erg kort? Zou een termijn van een maand niet de mogelijkheid vergroten dat de justitiabelen zich nogmaals van een goed advies voorzien alvorens verzet aan te tekenen, bovendien kan zo'n beroepschrift dan ook beter gemotiveerd worden. Ook al kan er een pro forma-verzetschrift ingediend worden, zo meenden deze leden, het verdient toch de voorkeur iemand de tijd te gunnen om zich nog een keer te bedenken.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen tenslotte of het geen aanbeveling verdient te waarborgen dat juist verzetschriften niet door dezelfde rechter behandeld zullen gaan worden.

Voor wat betreft de opmerking in de memorie van toelichting op blz. 6, derde alinea, waarin verwezen wordt naar soortgelijke voorzieningen in andere wetten, merkten de leden van de V.V.D.-fractie op dat ook bij de klachtprocedure in de nieuwe Advocatenwet een analoge voorziening is terug te vinden.

Deze leden onderschreven vervolgens dat het zinvol is in gevallen waarin het eenvoudig vast te stellen is dat het beroep niet ontvankelijk behoort te worden verklaard, omdat het beroepschrift te laat bij het gerechtshof is ingediend, zulks op de in het wetsvoorstel omschreven wijze te doen. Zij merkten daarbij op dat, gelet op het grote aantal zaken waarin dit het geval is (ondanks de betere voorlichting van de zijde van de fiscus waardoor een verbetering waarneembaar is) toch niet nog beter en nadrukkelijker de belanghebbende op de hoogte moet worden gesteld dat en binnen welke termijn en bij wie hij het beroep moet indienen. Dit geldt niet alleen in belastingzaken, doch ten aanzien van allerlei beroepen, zoals onlangs reeds door de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer nadrukkelijk werd geconstateerd en soortgelijke opmerkingen werden gemaakt.

Voor wat betreft de voorgestelde procedure konden deze leden zich met de argumentatie verenigen alsmede met het standpunt dat in verband met het geven van beschikkingen zonder nader onderzoek, daartegenover een verzetprocedure tot de mogelijkheden moet behoren.

Ook aangaande de getroffen overgangsregeling waren de leden van de V.V.D.-fractie van mening dat door terugwerkende kracht aan de regeling te geven de belangen van de belanghebbende niet worden geschaad.

Eveneens konden deze leden instemmen met het onderdeel van het wetsontwerp inhoudende het afschaffen van afschriften van in te dienen stukken alsmede met de opvatting dat geen mondelinge behandeling zal plaatsvinden dan met schriftelijke toestemming van partijen, zoals omschreven in artikel 11a. Het zal dan wel noodzakelijk zijn dat de griffie van het hof zulks nadrukkelijk aan belanghebbende mededeelt, omdat niet iedere belanghebbende op de hoogte zal zijn van het voorliggende wetsontwerp, c.q. wanneer zulks kracht van wet zal hebben verkregen en misverstanden dienaangaande zo veel mogelijk moeten worden voorkomen ten einde aan de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel te beantwoorden.

De leden van de R.P.F.-fractie stemden in met de voorgestelde vereenvoudigde behandeling, al vreesden zij dat lichtvaardig en kansloos procederen daardoor niet sterk zal worden teruggedrongen. Een (matig) griffierecht zou huns inziens daartoe een goed instrument zijn. Deze leden informeerden in welke fase de voorbereiding van een wetsontwerp dat voorziet in een griffierecht, verkeert. Zij zouden graag zien dat dit aan het onderhavige wordt toegevoegd. Waarom komt dit aspect niet in dit wetsontwerp voor, zo vroegen deze leden.

Uitspraak zonder voorafgaande mondelinge behandeling

Het doen van uitspraak zonder mondelinge behandeling als partijen ermee instemmen en het horen van getuigen ten overstaan van een raadsheer-commissaris had de instemming van de leden van de C.D.A.-fractie.

Waarom is niet overwogen een voorlopig getuigenverhoor mogelijk te maken voor een beroep wordt ingesteld, zoals ook in civiele procedures mogelijk is, zo vroegen deze leden verder.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vernamen graag wie het initiatief dient te nemen tot het laten vervallen van de mondelinge behandeling en of het in een latere fase mogelijk is partijen alsnog voor een mondelinge behandeling op te roepen, zo zulks toch wenselijk lijkt in een latere fase.

Raadsheer-commissaris

De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden instemmen met deze mogelijkheid om het vooronderzoek te vereenvoudigen. Zij vernamen graag een reactie van de regering op de suggestie van mr. Ch. J. Langereis (Weekblad 3 december 1981) om niet in alle gevallen een uitgebreid proces-verbaal te hoeven opmaken.

Verlenging van de cassatietermijn in belastingzaken

De verlenging van de cassatietermijn tot twee maanden had de instemming van de leden van de C.D.A.-fractie op grond van de praktische bezwaren bij rechtzoekenden en inspecteur bij de huidige termijn van één maand.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden eveneens instemmen met de verlenging van de termijn. Deze leden vernamen graag of het ook in dit geval mogelijk is een pro forma-beroep in te dienen analoog aan artikel 6 WARB.

De leden van de R.P.F.-fractie konden zich ook vinden in de verlenging van de cassatietermijn tot twee maanden. De huidige situatie, waarin binnen één maand beroep in cassatie moet worden ingesteld, waarna het vele maanden duurt aler de Hoge Raad daarop een uitspraak doet, achtten zij frustrerend voor de contribuabelen.

Het lid van de G.P.V.-fractie had behoefte aan nadere argumentatie voor de verlenging van de cassatietermijn tot twee maanden. In principe

verdraagt zo'n verlenging zich moeilijk met het streven naar versnelde behandeling van beroepschriften. Hoe komt het, dat het doorgaans 10 tot 14 dagen neemt voordat een zaak ten departemente kan worden bestudeerd? Hangt dit mede samen met het aantal uitspraken in beroep dat moet worden bestudeerd? Bestaat niet de kans, dat bij elke cassatietermijn een eventueel beroepschrift pas op de laatste dag bij de Hoge Raad zal worden bezorgd, zo vroeg dit lid ten slotte.

ARTIKELEN

Artikel I, onder C

Artikel 9

De leden van de fractie van D'66 vroegen zich af of het doen vervallen van de voorafgaande toestemming van de voorzitter van de belastingkamer voor het nemen van een conclusie van repliek zich zou verenigen met de in de memorie van toelichting neergelegde strekking van dit ontwerp van wet. Indien zulks het geval zou zijn, wilden zij graag weten of het doorvoeren van een dergelijke wijziging dan wellicht te overwegen ware.

Artikel 9 stelt inzending van een conclusie van repliek afhankelijk van de toestemming van de voorzitter. Komt deze eis een effectieve en gedegen procesvoering wel ten goede? Wanneer de termijnen binnen aanvaardbare grenzen gehouden worden, kan de wisseling van conclusies van re- en dupliek toch alleen bijdragen tot een goede voorbereiding en daardoor kortere mondelinge behandeling, zo vroegen de leden van de S.G.P.-fractie.

Artikel I, onder F

Artikel 16a

Ten aanzien van het tweede en derde lid van dit artikel stelden de leden van de V.V.D.-fractie, dat de oproeping van de raadsheer-commissaris tot het verstrekken van inlichtingen ten minste tien dagen tevoren schriftelijk aan de belanghebbenden moet worden verzonden. Onduidelijk was het deze leden waarom in het derde lid van artikel 16a de griffier partijen ten minste vijf dagen tevoren schriftelijk in kennis stelt van het te houden getuigenverhoor. Het verschil in deze termijnen was deze leden niet duidelijk. Wanneer een raadsheer-commissaris een getuigenverhoor wenst te houden zal hij dit zodanig tijdig aan partijen moeten doen mededelen, dat de betrokken partijen de getuigen kunnen oproepen of medebrengen c.q. ook de getuigen de tijd krijgen om zich voor dat verhoor vrij te houden. De praktijk duidt aan dat een schriftelijke kennisgeving met een termijn van vijf dagen steeds te kort is. Ook de termijn van tien dagen, zowel in het tweede lid, alsook de termijn van vijf dagen in het derde lid van dit artikel, vonden deze leden onpraktisch en te kort; op grond van de praktijkervaringen in civiele zaken meenden deze leden dat minstens veertien dagen, zowel in het tweede alsook in het derde lid zouden moeten worden in acht genomen. Hetzelfde zou dan dienen te gelden voor artikel 15, eerste lid, waarin eveneens een termijn van ten minste vijf dagen is vermeld. Bovendien is het niet duidelijk, noch in artikel 15, noch in het thans voorgestelde artikel 16a, wie de getuigen moet oproepen, aldus de leden van de V.V.D.-fractie.

Artikel I, onder G

Artikel 18a

Zoals reeds door de leden van de V.V.D.-fractie was aangeduid, konden deze leden zich met de inhoud en strekking van het voorgestelde artikel verenigen, behoudens het navolgende.

De niet-ontvankelijkverklaring kan worden uitgesproken en wel onmiddellijk bij beschikking, ook in de gevallen als onder het eerste lid, onder C aangeduid, namelijk wanneer de bedoelde ambtenaar zijn aangevallen besluit heeft ingetrokken of gewijzigd of deze kennelijk aan de bezwaren van de belanghebbende is tegemoet gekomen. Deze leden maakten hierbij twee opmerkingen.

Zij waren allereerst van mening dat de intrekking of wijziging zodanig moet zijn dat daardoor aan de bezwaren van de belanghebbende is tegemoet gekomen en derhalve deze twee voorwaarden cumulatief gelden.

Voorts merkten zij op, dat meestal de appellant, wanneer, zoals uit de praktijk blijkt, aan zijn bezwaren is tegemoet gekomen, het beroep intrekt. In een dergelijk geval lijkt het niet nodig dat dan nog bij een gemotiveerde beschikking de voorzitter uitspraak zou moeten doen. Wanneer een belanghebbende, ondanks het feit dat aan zijn bezwaren tegemoet gekomen is, zulks nalaat aan de griffier van het gerechtshof te melden en zijn beroep intrekt, zou het wellicht op de weg liggen van de griffier om belanghebbende erop te wijzen dat hij het beroep dient in te trekken, omdat aan zijn bezwaren volledig is tegemoet gekomen, c.q. dat, behoudens tegenbericht binnen acht dagen, de appellant geacht wordt het beroep te hebben ingetrokken, omdat anders de voorzitter alsnog bij uitspraak het beroep niet-ontvankelijk zal dienen te verklaren. Zou zulks niet onnodig werk kunnen besparen, zo vroegen deze leden zich af.

Bij lid 4 van artikel 18a stelden deze leden de vraag of nadat de beschikking in kracht van gewijsde is gegaan, de griffier alle door partijen overgelegde stukken, waaronder ook begrepen het beroepschrift zelve, zou moeten terugzenden. Dit laatste leek deze leden niet noodzakelijk. Wellicht ware te verduidelijken dat slechts de door partijen bij hun beroep- of verzoekschrift overgelegde stukken onverwijld aan de betrokken partij dienen te worden teruggezonden, doch niet appelschriftuur zelf, die toch ter griffie dient te blijven.

Volgens dit artikel, zo merkten de leden van de fractie van D'66 op, kan de voorzitter van de meervoudige belastingkamer van een gerechtshof in vier gevallen onmiddellijk bij beschikking uitspraak doen. Zij konden zich met de voorgestelde regeling zeer wel vinden, doch wezen met name naar de feitelijke gang van zaken bij de hoven, die naar hun mening een geringe wijziging van het artikel rechtvaardigde. Daarnaast meenden zij dat ook voor de betrokken burger een belang in het geding zou zijn. Zij lichtten dit als volgt toe. De huidige handelwijze bij de hoven wijst uit dat – na een zeer grove selectie – het in feite de raadsheren zijn, als lid van hun respectievelijke enkelvoudige kamers, die de beroepen beoordelen. In de praktijk zullen zij het dan ook zijn, die een dergelijke niet-ontvankelijkheid of ongegrondheid zullen constateren. Ook artikel 3 van de wet bepaalt dat het gerechtshof, behoudens het bepaalde in de artikelen 4 en 25, in enkelvoudige kamers beslist.

Gezien deze overwegingen scheen het hun beter toe «De voorzitter» in artikel 18a, lid 1, te vervangen door: Het lid van de enkelvoudige kamer of de voorzitter. Ook het tweede lid van dit artikel zou dan op overeenkomstige wijze moeten worden aangepast. Zij wezen daarbij bovendien nog in dit verband naar artikel 17 lid 1 en lid 2 van de wet.

Het belang van deze suggestie tot wijziging is mede, zo merkten deze leden als tweede argument op, dat ingeval de belastingplichtige in verzet komt, het ook telkens de verschillende raadsheren zijn, die dit verzet kunnen behandelen. Daarentegen zou in de opzet van de wet de voorzitter (vice-president) zijn tijd goeddeels in beslag genomen zien door zich bezig te moeten houden met deze niet-ontvankelijke of ongegronde beroepen en daarop volgende verzetsprocedures. Het leek hun juist deze last over alle rechters te verdelen. Hoe staat de regering hier tegenover, zo vroegen de leden van de fractie van D'66.

Artikel 18b

De leden van de V.V.D.-fractie merkten bij het eerste lid van dit artikel op dat de termijn voor het verzet te kort is, omdat het veelal voorkomt dat het stuk bij een terpostbezorging eerst dagen na de verzending bij de adressant arriveert. Ze verwezen daarbij naar de arresten van de Hoge Raad van 16 januari 1952 B 9138 en van 5 januari 1972 B en B 1972/38. Een tweede opmerking van deze leden had betrekking op het schriftelijk verzet. Het leek hun redelijk dat de gronden van het verzet in die schriftuur dienen te worden aangeduid. Ze verwezen daarbij naar het arrest van de Hoge Raad van 16 januari 1952 B 9138. Wanneer namelijk slechts de mededeling behoeft te worden gedaan dat men in verzet komt tegen de niet-ontvankelijkverklaring, zou het kunnen zijn dat velen zonder meer van die mogelijkheid zouden gebruik maken, hetgeen anders wordt, wanneer men gemotiveerd, althans onder aanduiding der gronden in verzet gaat. Bovendien, hoe is zulks te rijmen met het tweede lid van artikel 18b, waarin het gerechtshof de mogelijkheid wordt gegeven degene, die verzet deed, in de gelegenheid te stellen te worden gehoord, indien het gerechtshof aanvankelijk van mening is dat het verzet ongegrond is, wanneer in de desbetreffende schriftuur geen enkele aanduiding of aanknopingspunt voor de ongegrondverklaring van het verzet te vinden is, doch slechts de blote mededeling bevat dat men in verzet komt. Het wilde deze leden bovendien voorkomen dat hun gedachten zouden leiden tot tijdsbesparing en kostenbesparing.

Artikel 18b, zo merkten de leden van de fractie van D'66 op, maakt het mogelijk dat partijen binnen twee weken schriftelijk verzet doen bij het gerechtshof.

De waarborgen waarmee de regeling omgeven is kwam deze leden zeker als voldoende voor, niettemin vroegen zij zich af of de verzettermijn van veertien dagen niet zou leiden tot het zonder nadere overweging indienen van formeel verzet. Dit leek hun bepaald niet de bedoeling te zijn van de indieners. Derhalve bepleitten zij een verlenging van de termijn tot twee maanden, doch indien zulks te veel bezwaren zou oproepen, dan toch ten minste tot een maand. Immers, het scheen hun toe, dat bij een dergelijke omvang van de termijn waarop verzet kan worden gedaan tegen de beschikking van het gerechtshof pas op goede wijze kan worden afgewogen of verzet zin heeft. Het verzetschrift kan daarbij eveneens goed worden geformuleerd. Deze leden vernamen gaarne wat de reactie van de regering op dit punt zou zijn, te meer indien een en ander wordt gezien tegen de strekking van het onderhavige wetsontwerp: ontlasting van de belastingrecht-spraak van onnodige beslommingen.

De in dit artikel onder het eerste lid gestelde termijn van veertien dagen kwam de leden van de S.G.P.-fractie tamelijk kort voor. In elk geval zou naar hun mening de termijn desverzocht eenmaal met een zelfde termijn verlengd moeten kunnen worden. Of de termijn zou, zonder verlengingsmogelijkheid, gebracht moeten worden op vier weken of dertig dagen.

Ook het lid van de G.P.V.-fractie was van oordeel, dat de in artikel 18b voorgestelde termijn voor verzet van veertien dagen kort is. Een termijn van een maand zou zijns inziens beter geweest zijn. Nu echter in de vergelijkbare regeling van artikel 79 van de wet op de Raad van State eveneens een termijn van veertien dagen voorkomt, meende dit lid, dat onnodige verschillen tussen beide regelingen voorkomen dienden te worden.

Artikel I, onder j

Artikel 22

Met de uitbreiding van de termijn van een maand naar twee maanden konden de leden van de V.V.D.-fractie zich zeer wel verenigen. Zij vroegen zich echter af of niet op dezelfde gronden, die voor die termijnverlenging bij artikel 22 worden gehandteerd, ook artikel 20 in dat opzicht zou moeten worden gewijzigd, nu met dezelfde argumenten kan worden gesteld dat een termijn van één maand als in artikel 20 voorgesteld evenzeer te kort is; men zou zelfs, aldus de leden van de V.V.D.-fractie, kunnen verdedigen dat voor het instellen van beroep in cassatie nog meer tijd nodig is dan voor het concipiëren van het verzoekschrift.

De voorzitter van de commissie,
Roethof

De griffier van de commissie,
Kerkhofs