

Vergaderjaar 2000–2001

26 352

Contourennota modernisering rechterlijke organisatie

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2001

Inleiding

Bij brief van 25 juni 1999 (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 532, nr. 14) hebben de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en ik u op de hoogte gesteld van het voornemen om een nieuwe nota over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie (HRO) uit te brengen. De derde fase HRO heeft betrekking op de (definitieve) vormgeving van de bestuursrechtspraak. In bovengenoemde brief hebben wij toegezegd een verkennende en analytische nota op te stellen waarin wordt ingegaan op de verschillende mogelijkheden voor de invulling van de derde fase HRO en waarin ook zou worden ingegaan op de financiële consequenties van de verschillende modaliteiten.

Mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden doe ik u thans de discussienota toekomen.¹

Het doel van de nota is om een discussie op gang te brengen over de vraag of er in het kader van de derde fase HRO sprake is van zodanige problemen dat een stelselwijziging in enigerlei vorm noodzakelijk is, of dat geen (ingrijpende) stelselwijzigingen nodig blijken, maar kan worden volstaan met een enkele aanpassing op een enkel onderdeel. De definitieve besluitvorming over een eventuele derde fase zal naar mijn verwachting een zaak worden voor het volgende kabinet. De nota die u thans wordt aangeboden, bereidt de besluitvorming nu reeds zo goed mogelijk voor door de knelpunten zo goed mogelijk in kaart te brengen, de verschillende opties voor de derde fase op een rij te zetten en de argumenten voor en tegen die verschillende opties zo volledig mogelijk te inventariseren.

Op een enkel punt zal het kabinet in deze brief wel een standpunt innemen: het heeft besloten dat het de weg op zal gaan van rechtspraak in twee feitelijke instanties in belastingzaken. Hieronder zal nader op dit punt worden ingegaan.

Mede op basis van de uitkomsten van het debat dat naar aanleiding van de nota zal worden gevoerd, zullen bij de volgende kabinetsformatie en in

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het volgende regeerakkoord nadere afspraken kunnen worden gemaakt hoe met deze derde fase verder zal worden voortgegaan.

De nota was u aanvankelijk toegezegd in de loop van 2000.

Bij de voorbereidingen bleek evenwel dat het wenselijk en verantwoord was om meer tijd te nemen voor een meer gedegen voorbereiding van de discussienota, met name vanwege het wenselijk geachte rechtsvergelijkend en cijfermatig onderzoek. Daarom hebben de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en ik u bij brief van 20 september 2000 (Kamerstukken II, 2000–2001, 26 352, nr. 31) bericht dat wij ernaar streven de nota in mei 2001 aan u aan te bieden.

In het drie minuten-debat op 13 maart 2001 heb ik deze toezegging herhaald.

Totstandkoming en inhoud van de discussienota

In het kader van de voorbereidingen voor de discussienota is een tweetal onderzoeken uitgezet: een rechtsvergelijkend onderzoek en een cijfermatig onderzoek. Beide rapporten zijn als bijlage bij de discussienota gevoegd.¹ Een samenvatting van de bevindingen uit het rechtsvergelijkend onderzoek is in de discussienota opgenomen. Wat de gegevens over het cijfermatig onderzoek betreft, wordt het volgende opgemerkt. Mede gelet op de beperkte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was heeft het onderzoek zich niet kunnen uitstrekken tot alle (bestuurssectoren van de) rechtbanken en de hoven. Nader onderzoek is verricht bij de sectoren bestuursrecht van drie rechtbanken (een grote, een middelgrote en een kleine rechtbank), bij de belastingsector van een gerechtshof en bij de (belastingkamer bij de) Hoge Raad. Verder is onderzoek verricht bij de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze beperkingen hebben ertoe geleid dat de cijfers van het onderzoek slechts als indicatief kunnen worden aangemerkt. Bovendien is gebleken dat de beschikbare cijfers zich niet zonder meer lenen voor onderlinge vergelijking. Daardoor is het op dit moment nog niet mogelijk een voldoende betrouwbaar inzicht te bieden in de financiële consequenties van de verschillende modaliteiten. Ik zal u de aanvullende berekeningen nog in de loop van dit jaar toezenden.

Verder heeft over een concept van de discussienota op 6 februari jl. een werkconferentie plaatsgevonden. Bij die gelegenheid zijn vele, niet met elkaar overeenkomende, geluiden gehoord. Een verslag van deze werkconferentie is opgenomen als bijlage 7 bij de discussienota.

Tot slot is de concept-discussienota toegezonden aan een aantal betrokken instanties, met het verzoek om advies. Ik stel voorop dat alle adviezen op enigerlei wijze zullen worden betrokken bij de verdere discussie over de vormgeving van de derde fase HRO. Alle adviezen zullen daarom ook ter kennis worden gebracht van uw Kamer. Een aantal adviezen is tijdig genoeg ontvangen om als bijlage te zijn bijgevoegd bij de discussienota. De overige adviezen zullen in een later stadium separaat aan uw Kamer worden toegezonden. Uit de tot nu toe ontvangen adviezen kan in zijn algemeenheid worden afgeleid dat de discussienota wordt beschouwd als een goede basis voor de belangrijke discussie over de derde fase HRO. De vraagpunten zijn helder en duidelijk geformuleerd. In een aantal gevallen wordt, gelet op het feit dat het een discussienota betreft, ervan afgezien inhoudelijk commentaar te leveren. Op een groot aantal van de punten uit het – gecombineerde – advies van de Raad van State, Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven en uit het advies van de Hoge Raad is hetzij in deze aanbiedingsbrief, hetzij in de discussienota zelf, ingegaan. Dat eerste geldt bijvoorbeeld voor het verwerken van onderwerpen die tijdens de werk-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

conferentie op 6 februari jl. aan de orde zijn gekomen (de rechtspraak in twee feitelijke instanties in belastingzaken, de bespreking van de mogelijkheid van de zgn. nul-optie en de rechtseenheidvoorziening). Opmerkingen van redactionele aard zijn verwerkt in de discussienota. Mocht een enkel punt niet, dan wel niet expliciet, zijn verwerkt, dan laat dit onverlet dat dit punt wel bij de verdere discussie wordt betrokken.

De discussienota is thans gereed. Hierin zijn de volgende hoofdstukken opgenomen:

In hoofdstuk 1 is de inleiding opgenomen. Ingegaan wordt op de voorbereiding en de opbouw van de discussienota. Hoofdstuk 2 gaat in op de voorgeschiedenis. Tevens worden in dit hoofdstuk de ontwikkelingen rond de modernisering van de rechterlijke organisatie aangegeven. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste bestuursrechtelijke rechtsgangen geschetst. Hoofdstuk 4 bevat de vraagpunten en de randvoorwaarden. Kern van de discussienota is hoofdstuk 5, waarin de verschillende modaliteiten voor de derde fase worden beschreven. In de volgende hoofdstukken wordt kort ingegaan op de belastingrechtspraak (hoofdstuk 6) en de zogenaamde Mulderzaken (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 tenslotte wordt een aantal overblijvende vraagstukken aan de orde gesteld. Het gaat hier om de vraag of er behoefte bestaat aan een rechtseenheidvoorziening, de vraag of in hoogste instantie de mogelijkheid moet worden geopend van een conclusie van het OM in bestuursrechtelijke zaken en tenslotte het punt van een eventuele herverdeling van de rechtsmacht.

Opmerkingen bij de discussienota

Aanvankelijk was het de bedoeling de discussie over de derde fase aan een volgend kabinet over te laten. Het huidige kabinet heeft immers bewust voorrang gegeven aan de noodzakelijke modernisering en versterking van de rechterlijke organisatie. De daaruit voortvloeiende veranderingen vergen van de rechterlijke organisatie en het departement reeds zoveel inspanningen, dat het uitgesloten is gelijktijdig nóg een grote veranderingsoperatie uit te voeren. Brede aanvaarding van, laatstelijk, de motie Van Oven (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 352, nr. 6) heeft uiteindelijk geleid tot de eerdergenoemde brief van 25 juni 1999 en de toezegging om een nieuwe nota over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie (HRO) uit te brengen. Deze discussienota ligt nu voor en biedt de mogelijkheid voor een brede maatschappelijke discussie ter voorbereiding van de besluitvorming van het volgende kabinet. Daarbij merk ik evenwel het volgende op.

Het kabinet heeft de uitwerking van de derde fase destijds bewust naar de toekomst verschoven, omdat het nu eenmaal niet mogelijk is alles tegelijk te doen. Het vermogen van mensen en organisaties om veranderingen te verwerken is eindig, en dat geldt ook als die veranderingen op zichzelf verbeteringen zouden zijn. Aanvankelijk was het de bedoeling van het kabinet ook de discussie over de derde fase aan een volgend kabinet over te laten. Het huidige kabinet heeft bewust voorrang gegeven aan de noodzakelijke modernisering en versterking van de rechterlijke organisatie. Dat heeft geresulteerd in het programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO) en de Wetsvoorstellen organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de rechtspraak. De daaruit voortvloeiende veranderingen vergen van de rechterlijke organisatie en het departement reeds zoveel inspanningen, dat het uitgesloten is gelijktijdig nog een grote veranderingsoperatie uit te voeren. Als het kabinet dat had geprobeerd, had het een onverantwoord groot risico gelopen dat beide operaties zouden mislukken. Ook de kwartiermakers van de beoogde Raad voor de rechtspraak onderschrijven in hun advies de keuze van het kabinet om voorrang te geven aan de lopende moderniseringsoperatie.

Bovenstaande overwegingen gaan verder dan alleen het tijdstip van implementatie van een eventuele derde fase. Op basis van de bevindingen zoals verwoord in de discussienota, is het kabinet van oordeel dat er op dit moment op het terrein van het bestuursrecht in zijn algemeenheid geen sprake is van zodanige knelpunten, dat daarvoor een ingrijpende stelselwijziging een oplossing is. Maatschappelijk gezien zijn andere kwesties – zoals doorlooptijden en het behoud van kwaliteit van de rechtspraak – belangrijker en ook binnen de rechterlijke organisatie zelf lijken geen dusdanige knelpunten aanwezig dat daarvoor een stelselherziening aangewezen lijkt. Dat laatste is ook gebleken op de werkconferentie van 6 februari jl., waar ik tijdens de openingspeech – naast de in de discussienota genoemde modaliteiten – ook nog de mogelijkheid van een nul-optie onder de aandacht heb gebracht. Tijdens de wetgevingsconferentie is gebleken dat aan deze laatste mogelijkheid door velen de voorkeur werd gegeven. Bij de discussie hierover zal overigens mede moeten worden betrokken het rapport over het bestuursrechtelijk hoger beroep. Dit onderzoek moet nog worden afgerond.

Het bovenstaande laat evenwel onverlet dat lopende ontwikkelingen de kans moeten krijgen verder uit te kristalliseren en dat op enkele punten – nu of later – wel besluitvorming kan plaatsvinden. Twee onderwerpen vragen op dit moment bijzondere aandacht. Dat zijn de vraag of een rechtseenheidvoorziening wenselijk is en de vraag of in belastingzaken twee feitelijke instanties moeten worden ingevoerd. Op beide onderwerpen ga ik hierna achtereenvolgens in.

Rechtseenheidvoorziening

Tijdens de werkconferentie is gebleken dat enige vorm van rechtseenheidvoorziening, zowel tussen de rechtsgebieden als binnen het bestuursrecht, breed als wenselijk werd ervaren. Geen duidelijkheid is evenwel verkregen ten aanzien van de meest wenselijke vorm voor een dergelijke rechtseenheidvoorziening. Ook het rechtsvergelijkend onderzoek biedt hier niet een eenduidige oplossingsrichting.

Het kabinet heeft zich afgevraagd of het hier gaat om een onoverkomelijk probleem waarvoor direct een (institutionele) oplossing zou moeten worden gezocht. Het heeft hierbij overwogen dat de wet al voorzieningen biedt om de rechtseenheid op deelgebieden van het bestuursrecht te verzekeren, in het bijzonder door concentratie van rechtsmacht. Zo bewaakt de Hoge Raad de eenheid op het terrein van het belastingrecht, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die op het terrein van het milieurecht (in ruime zin) en het ruimtelijk bestuursrecht, en vanaf 1 april 2001 het vreemdelingenrecht en de Centrale Raad van Beroep de rechtseenheid op het terrein van het ambtenarenrecht en het sociaal zekerheidsrecht. Het CBB tenslotte bewaakt de eenheid op het terrein van het economisch bestuursrecht. Daarnaast heeft het kabinet geconstateerd dat in de praktijk al met praktische oplossingen wordt gewerkt om, vooralsnog op informele wijze, de rechtseenheid op het niveau van het bestuursrecht als geheel te bewaken. Zo wordt, zo blijkt uit het jaarverslag van de Raad van State, tussen de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven op diverse terreinen en op diverse niveaus samengewerkt. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de voorzitters en de coördinatie van de jurisprudentie wordt bevorderd door het bestaan van personele unies tussen de drie colleges. Uitbreiding van de samenwerking tussen de drie colleges zal in de toekomst plaatsvinden door, in het bijzonder, uitwisseling van informatie en documentatie en samenwerking op het gebied van onderzoek.

Verder vindt thans door de B&A Groep onderzoek plaats naar de eenheid van rechtspraak binnen de afzonderlijke rechtsgebieden. Tot slot heeft het

kabinet meegewogen dat, zoals gezegd, ook het rechtsvergelijkend onderzoek op dit punt geen eensluidende oplossingsrichting biedt. Gelet op het bovenstaande heeft het kabinet zich op het standpunt gesteld dat een en ander zich eerst in de praktijk moet uitkristalliseren en dat in ieder geval het genoemde onderzoek naar de eenheid van rechtspraak binnen de afzonderlijke rechtsgebieden eerst moet zijn afgerond. Overwogen zou nog kunnen worden een (deel)onderzoek op te zetten naar een rechtseenheidvoorziening tussen de verschillende rechtsgebieden, teneinde meer inzicht te verkrijgen in de richting waarin de meest praktische oplossing zou moeten worden gezocht.

Rechtspraak in twee feitelijke instanties in belastingzaken

Van verschillende kanten is gepleit voor invoering van twee feitelijke instanties in belastingzaken. Tijdens de werkconferentie over de concept-discussienota op 6 februari jl. bleek bij de aanwezigen al brede overeenstemming op dit punt. Ook vanuit uw Kamer is inmiddels de wens daartoe kenbaar gemaakt. In het antwoord op vragen van het lid van uw Kamer, mevrouw B. de Vries, van 21 december 2000 (Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, 2000–2001, 405) heeft de Staatssecretaris van Financiën, na overleg met mij, geantwoord dat het oordeel van het Mensenrechtencomité in de zaak Gómez Vázquez op zich niet noopt tot invoering van een tweede feitelijke instantie waarbij een boete in het geding is. Zowel in de hierboven genoemde antwoorden op de vragen van mevrouw B. de Vries, als in mijn brief van 20 februari jl., als in het drie minuten-debatje van 13 maart jl., is aangegeven dat het kabinet bij het uitbrengen van de discussienota een standpunt zou innemen over de vraag of in belastingzaken rechtspraak in twee feitelijke instanties zal worden ingevoerd.

Thans kan ik u berichten dat het kabinet meent deze weg op te moeten gaan. De in de discussienota geschetste voordelen zijn immers evident. Het gaat hier om een vergroting van de kwaliteit door de mogelijkheid van correctie, vergroting van de doelmatigheid, betere bereikbaarheid van de eerste aanleg van rechtspraak in belastingzaken. Daarmee wordt ook twijfel weggenomen over de vraag of het huidige Nederlandse stelsel van belastingrechtspraak wel in overeenstemming is met het vereiste van artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Het kabinet zal, uiteraard in nauw overleg met de rechterlijke organisatie, na het zomerreces de voorbereidingen ter hand nemen om te komen tot nadere besluitvorming over de precieze vormgeving van een tweede feitelijke instantie in belastingzaken. De opzet zal zijn dat rechtspraak in eerste aanleg zal worden neergelegd bij de rechtbanken. Hoger beroep zal kunnen worden ingesteld bij de hoven, terwijl cassatie bij de Hoge Raad mogelijk blijft. Het bovenstaande laat onverlet dat bepaalde vragen nader moeten worden bezien en uitgewerkt. Een van die vragen is, of moet worden gezocht naar een vorm van concentratie van rechtsmacht bij bepaalde rechtbanken en eventueel ook bij bepaalde hoven. Een andere vraag die onder ogen moet worden gezien is de vraag of de rechtspraak in twee feitelijke instanties zal worden geïntroduceerd voor alle belastingzaken of dat bijvoorbeeld eenvoudige belastingzaken – gedacht zou kunnen worden aan zaken die betrekking hebben op de motorrijtuigenbelasting – van rechtspraak in twee feitelijke instanties moeten worden uitgezonderd.

Het kabinet wijst verder nog op het volgende. Invoering van rechtspraak in twee instanties is op zichzelf al een ingrijpende operatie. De organisatie zal hierop moeten worden ingericht: er zullen mensen moeten worden aangetrokken bij de rechtbanken, dit extra personeel zal moeten worden opgeleid, er zullen, mogelijk, gebouwelijke voorzieningen moeten worden getroffen en de automatisering zal moeten worden aangepast. Met name

het punt van het aantrekken van extra mensen zal de nodige aandacht, tijd en mogelijk zelfs moeite kosten. Bezien zal moeten worden of het mogelijk is voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Tevens zullen goede afspraken moeten worden gemaakt over de afname van de capaciteit bij de gerechtshoven: de hier op termijn vrijkomende capaciteit bij de zittende magistratuur zal naar verwachting niet, althans niet structureel, kunnen worden ingezet bij de rechtbanken. Nader zal moeten worden bezien in hoeverre vrijkomende capaciteit kan worden ingezet bij het wegwerken van de achterstanden bij de hoven.

Verder speelt een rol dat de rechterlijke organisatie op dit ogenblik te maken heeft met een ingrijpende herzieningsoperatie. Alle energie en aandacht van de gerechten is erop gericht deze operatie tot een goed einde te brengen, zonder dat de kerntaak, het rechtspreken, daaronder te lijden heeft. Dit aspect is ook aan de orde gekomen bij het Algemeen Overleg over de vierde voortgangsrapportage op 19 april jl. Zoals hierboven reeds is aangegeven, is invoering van rechtspraak in twee feitelijke instanties in belastingzaken ook een omvangrijk project dat veel tijd en aandacht zal vergen. Het kabinet is daarom van mening dat met het opstellen van de vereiste wetgeving en de implementatie van het project invoering tweede feitelijke instantie in belastingzaken pas daadwerkelijk een start kan worden gemaakt nadat de hierboven genoemde vragen zijn beantwoord en de Wetsvoorstellen organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de rechtspraak tot wet zijn verheven en in werking zijn getreden. Vooralsnog wordt daarvoor gestreefd naar 1 januari 2002, ervan uitgaande dat dan de parlementaire behandeling zal zijn afgerond. Op deze wijze kan, zo meen ik, tevens tegemoet worden gekomen aan de wens van de heer Van Oven, zoals die is verwoord in het amendement dat hij inmiddels heeft ingediend bij het Wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten (Tweede Kamer, 2000–2001, 27 181, nr. 8). Verder wordt op deze wijze recht gedaan aan de algemene lijn die op dit punt kan worden afgeleid uit de tot nu toe ontvangen adviezen. Hieruit blijkt immers in zijn algemeenheid van brede instemming met invoering van een tweede feitelijke instantie in belastingzaken, waarbij wel wordt gewezen op de noodzaak prioriteit te geven aan de lopende moderniseringsoperatie.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals