



Belastingdienst

Naam dienstonderdeel
Kennisgroep Formeel Recht

Contactpersoon

5.1.2e

M 5.1.2e

5.1.2e

memo

Datum
5 maart 2021

Versienummer
20-206-0034

Onderwerp

Geen opschorting van de beslistermijn in bezwaar bij een (rappel)verzoek om informatie

Casus

Bij de behandeling van een bezwaarschrift kan het voorkomen dat de behandelend ambtenaar tot de conclusie komt dat hij/zij niet alle benodigde informatie tot zijn beschikking heeft om tot een zo zorgvuldig en volledig mogelijk besluit te komen.

Indien dat het geval is, verstuurt de behandelend ambtenaar een (schriftelijk) verzoek om informatie aan de indiener van het bezwaarschrift waarmee aan de indiener een termijn wordt gegeven om de gevraagde informatie te overleggen.

De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane heeft op 13 oktober 2020 aan de Kamer medegedeeld dat voor het bezwaarproces bij Toeslagen een schriftelijke reactie- en rappeltermijn zal worden ingevoerd (Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 712). De staatssecretaris heeft verder aangegeven dat de reactietermijn in beginsel drie weken zal bedragen.

Bij de implementatie van het rappelproces in bezwaar is bij Toeslagen de vraag opgekomen of het sturen van een verzoek om informatie en het rappelleren bij geen of onvoldoende reactie de beslistermijn in bezwaar opschort.

Vraag

Schort het versturen van een (rappel)verzoek om informatie in de bezwaarfase de beslistermijn, als genoemd in artikel 7:10, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op?

Antwoord

Nee. Het versturen van een (rappel)verzoek om informatie in de bezwaarfase schort de beslistermijn, als genoemd in artikel 7:10, lid 1, Awb, niet op.

Beschouwing (interne toelichting, maakt geen onderdeel uit van het antwoord)

1. Wettelijk kader

1.1 Beslistermijn

De beslistermijn voor het nemen van een beslissing op bezwaar is vastgelegd in de Awb. In artikel 7:10, lid 1, Awb staat het volgende vermeld:

"Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken"

1.2 Uitzonderingen op de beslistermijn

De hierboven genoemde beslistermijn is niet absoluut. Er zijn verschillende situaties waarbij de beslistermijn of wordt verlengd of wordt opgeschort.

Een bestuursorgaan heeft de bevoegdheid om op grond van artikel 7:10, lid 3, Awb eenzijdig de beslistermijn met zes weken te verdagen. Verder is op grond van artikel 7:10, lid 4, Awb verder uitstel mogelijk indien alle belanghebbenden daarmee instemmen, als de indiener instemt met uitstel en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen worden geschaad óf als verder uitstel nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften. In al deze situaties dient het bestuursorgaan hiervan schriftelijk mededeling te doen aan alle belanghebbenden.

Naast situaties waarbij de beslistermijn wordt verlengd, zijn er ook situaties mogelijk waarbij de beslistermijn wordt opgeschort.

Op grond van artikel 7:10, lid 2, Awb wordt de beslistermijn opgeschort, gerekend vanaf de dag na die waarop de indiener van een bezwaarschrift is verzocht om een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 Awb te herstellen. De beslistermijn wordt opgeschort tot de dag waarop de indiener het verzuim heeft hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Verder zijn er op grond van artikel 7:14 Awb, gelezen in samenhang met artikel 4:15, lid 1, onderdeel b, Awb en artikel 4:15, lid 2, onderdelen b en c, Awb, verschillende situaties waarbij de beslistermijn wordt opgeschort.

Het gaat dan om de volgende situaties:

- De beslistermijn in bezwaar wordt opgeschort indien het bestuursorgaan de indiener mededeelt dat er redelijkerwijs noodzakelijke informatie aan een buitenlandse instantie is gevraagd, tot de dag waarop deze informatie is ontvangen of verder uitstel niet meer redelijk is (artikel 7:14 Awb jo. 4:15, lid 1, onderdeel b, Awb);
- De beslistermijn in bezwaar wordt opgeschort zolang de vertraging in de behandeling aan de indiener van het bezwaarschrift kan worden toegerekend (artikel 7:14 Awb jo. 4:15, lid 2, onderdeel b, Awb);
- De beslistermijn in bezwaar wordt opgeschort zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is te beslissen op het bezwaar (artikel 7:14 Awb jo. 4:15, lid 2, onderdeel c, Awb).

In het geval van overmacht dient het bestuursorgaan de opschorting van de beslistermijn zo spoedig mogelijk mede te delen onder vermelding van de termijn waarbinnen de beslissing op bezwaar wel tegemoet kan worden gezien (artikel 4:15, lid 3, Awb).

Indien de opschorting van de beslistermijn eindigt, dient het bestuursorgaan daarvan ook zo spoedig mogelijk mededeling te doen onder vermelding van

de termijn waarbinnen alsnog op het bezwaar zal worden beslist (artikel 4:15, lid 4, Awb).

2. Het sturen van een (rappel)verzoek om informatie

In de Awb is geen specifieke verplichting opgenomen om bij de indiener te verzoeken om aanvullende informatie als die door het bestuursorgaan van belang wordt geacht bij de behandeling van het bezwaar. Uit artikel 3:2 Awb en het zorgvuldigheidsbeginsel vloeit echter voort dat een bestuursorgaan vóór het nemen van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Verder dient in bezwaar een volledige heroverweging van het bestreden primaire besluit plaats te vinden.

Indien een medewerker bij de behandeling van een bezwaarschrift constateert dat het feitencomplex onvoldoende duidelijk is, ligt het op diens weg om voor het nemen van de beslissing op bezwaar dit feitencomplex te vervolledigen om zo een zorgvuldig besluit te kunnen nemen. Dit kan door het houden van een hoorzitting maar in voorkomende gevallen zal de medewerker eerst een verzoek om nadere stukken of inlichtingen doen.

3. Schort het sturen van een (rappel) verzoek om informatie in de bezwaarfase de beslistermijn op?

Onder 1.2 is aangegeven op welke gronden de beslistermijn in bezwaar kan worden opgeschort. De desbetreffende gronden worden hieronder besproken in relatie tot het versturen van een (rappel) verzoek om informatie in de bezwaarfase.

3.1 Artikel 7:10, lid 2, Awb

Artikel 7:10, lid 2, Awb stelt dat de beslistermijn wordt opgeschort vanaf de dag dat de indiener in de gelegenheid is gesteld om een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 Awb te herstellen.

In artikel 6:6 Awb staat limitatief opgesomd dat een verzuim betekent dat niet is voldaan aan het vereiste uit artikel 6:5 Awb, enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van een bezwaar- of beroepschrift of indien het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15 Awb. Het niet bij het bezwaarschrift voegen van alle relevante gegevens en inlichtingen voor de behandeling van het bezwaar valt hier niet onder. Op grond van artikel 7:10, lid 2 Awb kan de beslistermijn dan ook niet worden opgeschort indien er een (rappel) verzoek om informatie in de bezwaarfase wordt verzonden.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook een summier gemotiveerd bezwaarschrift voldoet aan de vereisten van artikel 6:5 Awb en dat ook indien de indiener zelf verzoekt om een termijn voor het aanvullen van gronden, dit de beslistermijn in beginsel niet opschort (zie onder meer CRvB van 13 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3506).

3.2 Artikel 4:15, lid 1, onderdeel b, Awb

Dit wetsartikel ziet op de situatie dat het bestuursorgaan de indiener mededeelt dat er redelijkerwijs noodzakelijke informatie bij een buitenlandse instantie is opgevraagd en ziet derhalve niet op de situatie waarin het bestuursorgaan met een (rappel) verzoek informatie bij de indiener opvraagt.

3.3 Artikel 4:15, lid 2, onderdeel b, Awb

Uit artikel 4:15, lid 2, onderdeel b, Awb volgt dat de beslistermijn wordt opgeschort zolang de vertraging bij de behandeling aan de indiener kan worden toegerekend.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever hiermee heeft beoogd dat de beslistermijn wordt opgeschort indien de vertraging in de behandeling voortvloeit uit een actie die door de indiener zelf is geïnitieerd (Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p.15). Gedacht wordt aan situaties waarbij de indiener enkele dagen voor het verstrijken van de beslistermijn een (zeer) groot aantal stukken overlegt of indien de indiener zelf (herhaaldelijk) verzoekt om uitstel. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet dat de wetgever heeft beoogd om de beslistermijn in de bezwaarfase op te schorten indien het bestuursorgaan nadere gegevens en/of inlichtingen opvraagt bij de indiener.

Ook uit de jurisprudentie volgt niet dat het versturen van een (rappel) verzoek om informatie in bezwaar de beslistermijn opschort. Zo is in Hof

Arnhem-Leeuwarden 18 november 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:8845 het

volgende overwogen:

"Evenals de Rechtbank is ook het Hof van oordeel dat de termijn voor het beslissen op bezwaar niet op grond van artikel 7:14 jo artikel 4:15, lid 2, aanhef en letter b, Awb is opgeschort door de (weigerachtige) houding van belanghebbende om geen stukken te verstrekken. Niet valt immers in te zien dat de Inspecteur niet op het bezwaar kan beslissen in het geval belanghebbende geen stukken verstrekt. De vertraging kan derhalve niet aan belanghebbende worden toegerekend"

In zijn arrest van 25 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:485, BNB 2016/111 heeft de Hoge Raad in een zaak waarbij de Inspecteur zich op het standpunt stelde dat de vertraging in de behandeling van het bezwaar aan de indiener toe te rekenen was door het verzuim van belanghebbende om de door de inspecteur verlangde gegevens te verstrekken het volgende geoordeeld:

"2.3.3 (...) De omstandigheid dat belanghebbende vervolgens in de fase van bezwaar heeft volhard in zijn standpunt dat hij niet gehouden was nadere informatie te verstrekken en dit standpunt aan de belastingrechter wenste voor te leggen, vormt op zichzelf onvoldoende grond voor de weigering van de Inspecteur om uitspraak te doen op de bezwaren. In een zodanig geval kan de inspecteur zich bij die uitspraken immers erop beroepen dat hij de (navorderings)aanslag(en) handhaaft omdat de belanghebbende de gevraagde inlichtingen niet heeft verstrekt en dat hij daarom van zijn schatting blijft uitgaan.

's Hofs oordeel dat het verzuim van belanghebbende de door de Inspecteur verlangde nadere gegevens te verstrekken niet de gevolgtrekking kan dragen dat de Inspecteur bij het doen van uitspraak op de door belanghebbende gemaakte bezwaren in overmacht verkeert, en evenmin voldoende reden is om de vertraging in de behandeling van die bezwaren aan belanghebbende toe te rekenen, een en ander als bedoeld in artikel 4:15, lid 2, letters c en b, Awb, geeft dan ook niet blijk van

een onjuiste rechtsopvatting"

Meer recent is door de Rechtbank Zeeland – West-Brabant 25 juni 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2689 het volgende overwogen:

"Gelet op de parlementaire geschiedenis ziet artikel 4:15, tweede lid, onderdeel b, van de Awb op omstandigheden zoals een belanghebbende die om uitstel heeft verzocht voor de hoorzitting of om nader onderzoek heeft gevraagd. De omstandigheid dat belanghebbende niet de door de inspecteur verlangde informatie heeft verstrekt vormt op zichzelf onvoldoende grond om de vertraging in de behandeling van het bezwaar aan belanghebbende toe te rekenen.

(...)

Een weigerachtige houding bij de belastingplichtige om informatie te verstrekken ligt in de risicosfeer van de inspecteur. De wetgever heeft voor een dergelijk geval voorzieningen getroffen (de informatiebeschikking). De inspecteur heeft hiervan geen gebruik gemaakt."

Uit zowel de parlementaire geschiedenis als de jurisprudentie volgt naar het oordeel van de kennisgroep dat er in beginsel enkel sprake is van aan de indiener toe te rekenen vertraging indien de vertraging wordt geïnitieerd door de indiener zelf door het bijvoorbeeld herhaaldelijk vragen om uitstel. Indien de vertraging ontstaat vanuit een actie van het bestuursorgaan, zoals gebeurt bij het verzoeken om informatie gedurende de bezwaarfase, komt het risico op termijnoverschrijding in beginsel voor rekening en risico van het bestuursorgaan en wordt de beslistermijn dan ook niet opgeschort. Hetzelfde geldt voor een rappel bij geen of onvoldoende reactie. Ook deze actie wordt, onder andere vanuit het zorgvuldigheidsbeginsel, geïnitieerd vanuit het bestuursorgaan waardoor het risico op een eventuele termijnoverschrijding in beginsel voor rekening en risico van het bestuursorgaan komt. Hierbij wordt volledigheidshalve ook opgemerkt dat het een zelfstandige keuze is van een bestuursorgaan om in het kader van zorgvuldigheid een extra aanvraag om informatie te doen. De indiener heeft hier geen invloed op en kan dan ook niet verantwoordelijk worden gehouden voor de vertraging in de behandeling.

In dit verband merkt de kennisgroep onder verwijzing naar de eerdergenoemde uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant nog op dat inspecteur bij het heffen van rijksbelastingen de bevoegdheid heeft om een informatiebeschikking als bedoeld in artikel 52a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) vast te stellen wanneer een belastingplichtige niet of niet volledig voldoet aan een verzoek in de bezwaarfase om informatie te verstrekken die voor de eigen belastingheffing van belang kan zijn. Op grond van artikel 52a, lid 2, AWR wordt de termijn voor het doen van uitspraak op bezwaar verlengd met de periode tussen de bekendmaking van de informatiebeschikking en het moment waarop deze informatiebeschikking onherroepelijk komt vast te staan of wordt vernietigd.

3.4 Artikel 4:15, lid 2, onderdeel c, Awb

Op grond van artikel 4:15, lid 2, onderdeel c, Awb wordt de beslistermijn opgeschort zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever hiermee heeft

beoogd dat de beslistermijn wordt opgeschort indien er sprake is van een onmogelijkheid om te beslissen die veroorzaakt wordt door abnormale en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van het bestuursorgaan zelf en die ook buiten zijn risicosfeer liggen (Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 15). Hierbij kan gedacht worden aan een Belastingkantoor dat afbrandt. Administratieve en organisatorische problemen (zoals capaciteitsgebrek) binnen de invloedssfeer van het bestuursorgaan vallen hier niet onder, ook niet als deze structureel van aard zijn (zie bijvoorbeeld CBB 28 april 1995, JB 1995/136). Uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet dat de wetgever heeft beoogd om het niet of laat reageren op een verzoek om informatie in de bezwaarfase onder overmacht te laten vallen.

Er is geen jurisprudentie bekend waaruit blijkt dat de beslistermijn in bezwaar wordt opgeschort wegens overmacht omdat er een verzoek om informatie aan de indiener is verzonden. Het bestuursorgaan kan namelijk ook indien er geen reactie komt en de beslistermijn overschreden dreigt te worden, oftewel een besluit nemen of de beslistermijn verdagen.

Geconcludeerd wordt dan ook dat een beroep op overmacht in beginsel niet kan slagen indien er door het bestuursorgaan gedurende de bezwaarbehandeling een verzoek om informatie aan de indiener wordt verzonden en dat op deze grond de beslistermijn niet wordt opgeschort.

4. Conclusie

Gelet op het bovenstaande wordt geconcludeerd dat het door het bestuursorgaan versturen van een verzoek om informatie de beslistermijn als genoemd in artikel 7:10, lid 1, Awb niet opschort. Hetzelfde geldt indien er een rappel wordt verstuurd wegens geen of onvoldoende reactie.

buiten verzoek