

## de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

Aan de Vaste Commissie van Justitie uit de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
**mevrouw mr. N.J.P. Coenen**  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Amsterdam, 15 maart 2006

**Betreft: NOB-commentaar op het wetsvoorstel 'Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een doeltreffender middel tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen' (Wet beroep bij niet tijdig beslissen). Kamerstuknummer 30 435**

Geachte leden van de Commissie,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de Orde) heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel 'Wet beroep bij niet tijdig beslissen' (hierna: het wetsvoorstel). De Orde heeft daarin aanleiding gevonden voor de volgende reactie.

### **Rechtspositie verbeterd**

De Orde heeft al bij het voorontwerp van het wetsvoorstel te kennen gegeven positief te staan tegenover wettelijke maatregelen die tijdige besluitvorming door het bestuur bevorderen. Daaraan werd echter toegevoegd dat belastingplichtigen meer zouden zijn gebaat bij een algemene verkorting van de beslistermijn van één jaar, als bedoeld in artikel 5a en artikel 25 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR). Inmiddels is in het bij uw Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel 'Versterking fiscale rechtshandhaving'<sup>1</sup> voorgesteld deze termijn terug te brengen tot dertien weken. In samenhang met het onderhavige wetsvoorstel is sprake van een verbetering van de rechtspositie van belastingplichtigen, in de zin dat belastingplichtigen sneller de mogelijkheid krijgen een zaak waarin de Belastingdienst niet tijdig een beslissing neemt aan de rechter voor te leggen. De Orde juicht dit van harte toe.

### **Aanvullende mogelijkheden**

Het onderhavige wetsvoorstel vormt echter niet in alle gevallen een verbetering van de rechtspositie van belastingplichtigen. De Orde licht dat hierna puntsgewijs toe.

1. Het wetsvoorstel heeft betrekking op primaire besluiten en op beslissingen op bezwaar. Wat betreft primaire besluiten in de vorm van belastingaanslagen handhaaft de Orde wat zij hierover heeft opgemerkt in de eerdergenoemde brief.
2. Voor de beschikkingen op aanvraag – in het belastingrecht bijvoorbeeld een beschikking tot het vormen van een fiscale eenheid voor de heffing van vennootschapsbelasting (artikel 15, lid 8 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969) – biedt het wetsvoorstel een

---

<sup>1</sup> Nr. 30 322

duidelijke verbetering van de rechtspositie van belanghebbenden – en dus ook van belastingplichtigen. In het belastingrecht geldt voor deze besluiten nu nog een beslistermijn van een jaar<sup>2</sup> (zie artikel 5a AWR). In de huidige regeling dient een belastingplichtige eerst bezwaar te maken tegen het uitblijven van de beslissing. Pas na het verstrijken van de beslistermijn op bezwaar van wederom een jaar (waarbij de mogelijkheid bestaat dat deze termijn met toestemming van de staatssecretaris van Financiën wordt verlengd met nog eens een jaar) is beroep mogelijk.

De mogelijkheid om rechtstreeks beroep in te stellen tegen het uitblijven van de beschikking is daarom een welkome verbetering van de rechtspositie van belanghebbenden, die de Orde van harte ondersteunt. De Orde vraagt zich wel af hoe deze heropgang zich verhoudt tot het instellen van rechtstreeks beroep op grond van artikel 7.1a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In het onderhavige wetsvoorstel is een louter formele rechtsgang voorgesteld, die moet leiden tot een uitspraak van de rechter op basis waarvan het bestuursorgaan alsnog een beslissing moet nemen. Op grond van artikel 7:1a, lid 2, onderdeel a Awb, is rechtstreeks beroep echter niet mogelijk wanneer het bezwaarschrift is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Nu het op grond van het wetsvoorstel mogelijk blijft om een inhoudelijke beslissing te nemen in beroep op het uitblijven van een beslissing, vraagt de Orde zich af wat de reden is om artikel 7.1a, lid 2, onderdeel a Awb, te handhaven.

3. In het onderhavige wetsvoorstel is voorgesteld dat de belanghebbende het bestuursorgaan in gebreke stelt voorafgaand aan het indienen van beroep. Deze voorafgaande ingebrekestelling van het bestuursorgaan bij het uitblijven van een uitspraak op bezwaar leidt tot een verzwaring van de huidige regeling, omdat daardoor de periode waarna beroep kan worden ingesteld met twee weken wordt verlengd.

De Orde deelt niet de mening van de wetgever dat dit in de praktijk geen verzwaring zou zijn. Zelfs na invoering van de beslistermijn van dertien weken, als voorgesteld in het wetsvoorstel 'Versterking fiscale rechtshandhaving', wijkt de beslistermijn in het belastingrecht af van de algemene beslistermijn van acht weken als bedoeld in artikel 4:13, lid 2 Awb. Om die reden acht de Orde de voorgestelde ingebrekestelling bij het uitblijven van een uitspraak op bezwaar niet wenselijk en stelt voor het vereiste van een voorafgaande ingebrekestelling bij het uitblijven van een uitspraak op bezwaar te laten vervallen.

4. De Orde betreurt dat het wetsvoorstel niet voorziet in de verplichting voor het bestuursorgaan om de belanghebbende te wijzen op de mogelijkheid van beroep bij niet tijdig beslissen. De argumenten die de wetgever daarvoor aandraagt hebben allereerst slechts betrekking op het niet tijdig beslissen op een aanvraag. Bestuursorganen zijn inderdaad niet verplicht om de ontvangst van een aanvraag te bevestigen, behalve wanneer deze op elektronische wijze is ingediend. Naar de mening van de Orde is een voorschrift om te wijzen op de mogelijkheid van beroep bij niet tijdig beslissen in het belang van een goede voorlichting van de burger en niet onnodig belastend voor bestuursorganen. In dat geval zouden deze bezwaren kunnen worden ondervangen door de belanghebbende bij de ontvangstbevestiging van zijn aanvraag (bij elektronische aanvraag) of bezwaarschrift op deze beroepsmogelijkheid te wijzen.

Voorts ziet de Orde niet in waarom bestuursorganen in hun rechtsmiddelverwijzing op primaire beschikkingen – naast de verwijzing naar de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen – de belanghebbende niet ook kunnen wijzen op de mogelijkheid beroep in te stellen bij het uitblijven van een beslissing op bezwaar. Zo wordt voorkomen dat de betrokkene wellicht

---

<sup>2</sup> Ook voor de besluiten op aanvraag wordt in het wetsvoorstel 'Versterking fiscale rechtshandhaving' in artikel I bij de wijziging van de artikelen 5a en 25 AWR een verkorte beslistermijn van dertien weken voorgesteld.

niet-ontvankelijk wordt verklaard omdat het beroep onredelijk laat is ingediend (zie artikel 6:12, lid 3 Awb). In belastingzaken is het niet ondenkbeeldig dat daarvan sprake is. Immers, bij het uitblijven van een verliesvaststellingsbeschikking of verliesverrekeningsbeschikking (die gelijktijdig met een belastingaanslag dient te worden genomen), kan al direct na het aflopen van de bezwaartermijn tegen de aanslag sprake zijn van een onredelijk laat ingediend beroep. De Orde verwijst naar het arrest van de Hoge Raad van 3 oktober 2003, nr. 38.618, V-N 2004/12.3 en FED 2004/385, met noot van D.G. Barmantlo. Daarin was een overschrijding van de bezwaartermijn met twee weken al voldoende om de belanghebbende niet te ontvangen in zijn beroep tegen de verliesbeschikking.

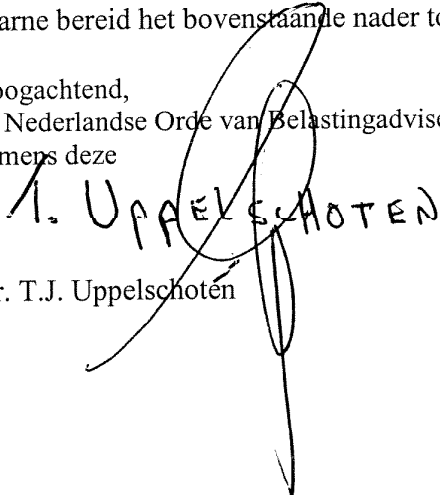
5. De Orde juicht toe dat de belanghebbende een dwangsom kan vragen indien het bestuursorgaan niet aan de met toepassing van artikel 8:55c Awb gewezen uitspraak gehoor geeft. De Orde is van mening dat een extra rechtsgang in dergelijke gevallen zoveel mogelijk moet worden voorkomen. De rechter kan evenwel ook een dwangsom verbinden aan de uitspraak ex artikel 8:55c Awb. Die mogelijkheid is immers al in artikel 8:72, lid 7 Awb opgenomen. De Orde stelt voor om deze mogelijkheid uitdrukkelijk in artikel 8:55c Awb op te nemen door middel van verwijzing naar laatstbedoeld artikel. In het voorstel is deze mogelijkheid verborgen in de woorden 'of een andere voorziening treffen' van artikel 8:55c, lid 2 Awb. Door expliciet op te nemen dat een dwangsom kan worden toegewezen zou de rechtsgang van artikel 8:55e Awb zoveel mogelijk kunnen worden vermeden.

6. De Orde stelt ten slotte voor de rechter de mogelijkheid te geven om in een uitspraak ex artikel 8:55c Awb het verzoek of het bezwaar fictief toe te wijzen als de belanghebbende om deze maatregel verzoekt. Het is dan aan het bestuursorgaan om daartegen in beroep te gaan. Daarmee krijgt de belanghebbende een praktisch middel om bestuursorganen tot een snellere besluitvorming te dwingen. Belanghebbenden kunnen immers door soortgelijke maatregelen worden getroffen wanneer zij een termijn laten verstrijken. Zo loopt een belanghebbende die bijvoorbeeld nalaat tijdig een bezwaarschrift te motiveren de kans dat het bestuursorgaan hem niet ontvankelijk verklaart in zijn bezwaar. Als de niet-ontvankelijkheid wordt uitgesproken, verliest de belanghebbende daarmee de mogelijkheid de zaak inhoudelijk aan de rechter voor te leggen. Daarmee komt het oorspronkelijke besluit van het bestuursorgaan onherroepelijk vast te staan.

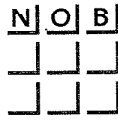
De enige sanctie in het wetsvoorstel waarmee een bestuursorgaan te maken kan krijgen is een financiële sanctie: een dwangsom. Een maatregel als fictieve toewijzing van de eis zou de rechtsgevolgen van niet tijdig beslissen door het bestuursorgaan meer in overeenstemming brengen met de rechtsgevolgen waar een belanghebbende mee te maken krijgt als hij niet tijdig reageert. De Orde verwijst hierbij naar het commentaar in V-N 2006/11.2.

Een kopie van deze brief heeft de Orde heden verzonden aan de Minister van Justitie, de Staatssecretaris van Financiën en de Vaste Commissie voor Financiën. Uiteraard is de Orde gaarne bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,  
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs,  
namens deze

  
T. UPPELSCHOTEN

mr. T.J. Uppelschoten



KOPIE

## de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

Ministerie van Justitie  
Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand  
**mr. N. Verheij**  
Postbus 203013  
2500 EH DEN HAAG

Amsterdam, 27 juni

### **Betreft: voorontwerp beroep bij niet tijdig beslissen**

Geachte heer Verheij,

Gaarne maken wij gebruik van de door u geboden gelegenheid te reageren op het Voorontwerp van Wet beroep bij niet tijdig beslissen (het voorontwerp). De Orde stelt de geboden mogelijkheid om reeds in dit stadium te reageren zeer op prijs en maakt daar dankbaar gebruik van. Wel moet daarbij opgemerkt worden dat onze invalshoek die van de belastingadviespraktijk is en de betekenis van het voorontwerp voor de fiscaliteit beperkt is.

De Orde staat vanzelfsprekend positief tegenover wettelijke maatregelen die tijdige besluitvorming door het bestuur bevorderen en merkt overigens het volgende op.

Het voorontwerp heeft betrekking op zowel primaire besluiten als beslissingen op bezwaar. In het belastingrecht bestaat het overgrote deel van de primaire besluiten uit belastingaanslagen. Hiervoor gelden in het algemeen beslistermijnen die aanmerkelijk langer zijn dan de beslistermijnen van afdeling 4.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Beperken wij ons tot bijvoorbeeld een (definitieve) aanslag inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting, dan geldt een beslistermijn van ten minste drie jaar (art. 11, lid 3, Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)). Overschrijding van die termijn leidt tot vernietiging van de aanslag, mits de belastingplichtige daarop een beroep doet. Bezien vanuit de belastingplichtige is het niet tijdig beslissen in dat geval niet nadelig maar voordelig. Aanslagen zijn nu eenmaal belastende beschikkingen, terwijl het voorontwerp is toegeschreven op begunstigende beschikkingen op aanvraag, zoals (het toewijzen van) uitkeringen, subsidies of vergunningen. Het komt overigens weinig voor dat de driejaarstermijn wordt overschreden.

Het belastingrecht kent echter ook een aantal primaire besluiten die op aanvraag worden genomen, zoals de beslissing op het verzoek van twee of meer vennootschappen een fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting te mogen vormen (art. 15 Wet op de vennootschapsbelasting) of beschikkingen waarin wordt bevestigd dat reorganisatiefaciliteiten van toepassing zijn of van toepassing blijven (zoals bij fusies en splitsingen). Voorzover die besluiten in de vorm van een voor bezwaar vatbare beschikking zijn gegoten, staat daartegen bezwaar en – later eventueel – beroep op de belastingrechter open (art. 23, lid 1, AWR).

**N | O | B**

Voor zulke besluiten geldt als regel een beslistermijn van een jaar (art. 5a AWR). De voorgestelde regeling kan dan ook haar nut bewijzen als niet tijdig op het verzoek wordt beslist, hoewel belastingplichtigen meer gebaat zouden zijn bij een verkorting van de beslistermijn voor dergelijke besluiten. Weliswaar streeft de rijksbelastingdienst ernaar Awh-conform te werken (zie het Voorschrift Awb 1997), maar dat neemt niet weg dat het bestuur de wettelijke beslistermijnen ten volle kan benutten.

Onze opmerkingen over primaire besluiten genomen op aanvraag, zijn ook van toepassing op beslissingen op bezwaar, waarvoor eveneens een beslistermijn van een jaar geldt (art. 25, lid 1, AWR).

Ten slotte, enkele opmerkingen over de voorgestelde regeling zelf. Deze is, voorzover wij kunnen zien, adequaat. Zij biedt voldoende waarborgen dat in voorkomende gevallen alsnog op zo kort mogelijke termijn een inhoudelijke beslissing door het bestuur wordt genomen. Wij achten het overigens wel wenselijk dat het bestuursorgaan de betrokken burger wijst op de mogelijkheid van beroep bij niet tijdig beslissen. Immers, wacht de betrokkene nodeloos lang met het instellen van beroep, dan kan dit leiden tot niet-ontvankelijkverklaring, zoals ook blijkt uit de op blz. 11 van het voorontwerp genoemde jurisprudentie.

Uiteraard is de Orde gaarne bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs



mr. M.J. van Dieren