

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
mr. J.J.M. Uitermark
d.t.v. H. Naves, Voorzitter Raad voor de rechtspraak

datum 8 juli 2024
onderwerp Reactie Landelijk Overleg Belastingrechtspraak gerechtshoven inzake
consultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb

1. Inleiding

De opmerkingen van het Landelijk Overleg Belastingrechtspraak gerechtshoven (hierna: LOVBel) spitsen zich toe op de gevolgen voor de belastingrechtspraak. Waar in dit stuk de term rechter wordt gebruikt, wordt daarmee de rechter of raadsheer in de belastingrechtspraak bedoeld.

De inschatting van werklastgevolgen die bij sommige onderdelen wordt gemaakt, heeft dan ook alleen betrekking op de belastingrechtspraak.

2. Opmerkingen bij het conceptwetsvoorstel

2.1 Dienstbare taakuitoefening en begrijpelijke motivering besluit/beslissing op bezwaar

- Artikel 2:4a Awb (Onderdeel A)
- Artikel 3:47 eerste lid Awb (Onderdeel F)
- Artikel 7:12 eerste lid Awb (Onderdeel EE)

De gedachte achter de tekst van het voorgestelde artikel 2:4a Awb is zo evident dat een burger dat ook zonder de voorgestelde wijziging mag verwachten. Datzelfde heeft te gelden voor de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 3:47, eerste lid en 7:12, eerste lid Awb.

Het is echter de vraag of het aangewezen is om dit in een wet (in dit geval de Awb) op te nemen. Als een attitudewijziging is beoogd dan zijn er betere mogelijkheden om dat doel te bereiken.

Daarnaast kunnen de voorgestelde wijzigingen aanleiding zijn voor het voeren van bezwaar en/of beroepsprocedures wanneer belanghebbenden menen dat er geen sprake is van een dienstbare opstelling door het bestuur of van een begrijpelijke motivering van het besluit of het bezwaar. Het zal dan aan de rechter zijn om deze normen in te vullen (wat is dienstbaar? Wat is een vermelding op een voor belanghebbenden begrijpelijke wijze?), wat meer rechtszaken tot gevolg kan hebben. De wijzigingen die voor dit onderwerp zijn aangebracht in het conceptwetsvoorstel ten opzichte van de tekst van de preconsultatie geven geen aanleiding om deze inschatting aan te passen.

2.2 Evenredigheidsbeginsel

- Artikel 3:4 tweede lid Awb (Onderdeel C)

Met het voorgestelde tweede lid maakt de wetgever duidelijk dat het evenredigheidsbeginsel van toepassing is bij alle wettelijke voorschriften en daarmee ook bij wetten in formele zin. Alle besluiten kunnen op deze manier worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel, ook als deze besluiten gebaseerd zijn op een dwingende bevoegdheid in een wet in formele zin.

datum 8 juli 2024
pagina 2 van 5

Bij het oordeel over de uitvoering van een voorschrift kan de rechter het voorschrift of de beleidsregel betrekken waarop dat besluit is gebaseerd (exceptieve toetsing).¹

Op pagina 19 e.v. van de Memorie van toelichting wordt ingegaan op de gevolgen voor de rechtspraak: de bestuursrechter zal in de toekomst meer aspecten bij een belangenafweging moeten betrekken. Volgens de toelichting volgt dat niet uit de onderhavige wijziging van artikel 3:4, tweede lid Awb, maar uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 februari 2022.² In de passage wordt ook opgemerkt dat wellicht vaker een beroep zal worden gedaan op artikel 3:4 Awb, maar dat dit beroep ook onder het huidige recht al veelvuldig wordt gedaan.³

De wetgever lijkt hiermee tot uitdrukking te brengen dat er weliswaar werklastgevolgen zijn verbonden aan de exceptieve toetsing en het evenredigheidsbeginsel, maar dat die niet zozeer het gevolg zijn van de wijzigingen die volgen uit dit conceptwetsvoorstel.

Het LOVBel is van mening dat de aanpassing van artikel 3:4 Awb een substantiële verzwaring van de werklast binnen de belastingrechtspraak tot gevolg zal hebben. De belastingschuld vloeit immers voort uit de wet. Oftewel, er is sprake van een samenstel van wettelijke bepalingen die de inspecteur dwingen in een bepaalde situatie een besluit met een bepaalde inhoud te nemen.⁴ Tot op heden wordt niet getoetst of bijvoorbeeld een aanslag nadelige gevolgen heeft, die niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Voor het belastingrecht is met de voorgestelde wijziging sprake van een nieuw terrein waarbij invulling moet worden gegeven aan de toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij gebonden bevoegdheden. Dit vergt een andere manier van het bieden van maatwerk dan tot op heden in het belastingrecht wordt gedaan en die (veel) tijd (en daarmee geld) kost. Voor de werklastgevolgen wordt verwezen naar de werklastparagraaf.

2.3 Eerdere toegang tot of inzage in stukken

- Artikel 3:45b Awb (Onderdeel E)
- Artikel 7:4 Awb (Onderdeel BB)

In de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 3:45b Awb staat dat als iemand het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, hij bij het opstellen van het bezwaar al over de op de zaak betrekking hebbende stukken dient te kunnen beschikken.⁵ Daardoor kan eerder dan in de huidige situatie om stukken worden gevraagd bij het bestuursorgaan.

Het LOVBel meent dat het een goede ontwikkeling is wanneer belanghebbenden zo snel mogelijk kunnen beschikken over de informatie waarop de beslissing in hun zaak is gebaseerd. Daardoor weet een belanghebbende waarop de beslissing is gebaseerd en of het instellen van bezwaar kansrijk is. De verplichting om stukken eerder ter beschikking te moeten stellen kan - in combinatie met de ruime opvatting van de Hoge Raad over het begrip op de zaak betrekking hebbende stukken (zie onder meer ECLI:NL:HR:2018:1316) - volgens het LOVBel echter ook verdere jurisdisering als onbedoeld neveneffect hebben.

¹ HR 1 december 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC5523.

² ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

³ Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, Memorie van toelichting, pagina 20.

⁴ Vergelijk ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.

⁵ Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, Artikelsgewijze toelichting, pagina 51.

datum 8 juli 2024
pagina 3 van 5

2.4 Indien nodig afwijken van beleidsregel, ook onder normale omstandigheden

- Artikel 4:84 Awb (Onderdeel J)

Met de wijziging zal het bestuursorgaan in alle gevallen – en niet meer uitsluitend onder bijzondere omstandigheden – van de beleidsregel moeten afwijken wanneer toepassing tot onevenredige uitkomsten leidt.

Deze wijziging leidt ertoe dat in meer bezwaar- en beroepsprocedures moet worden bekeken of afwijken van de beleidsregels noodzakelijk is of was. Door deze beoordeling en de uitwerking van de beoordeling in het bezwaar- of (hoger)beroepsschrift zal het meer tijd kosten om een zaak af te doen.

2.5 Laagdrempelige geschilbeslechting

- Artikel 7:1b Awb (Onderdeel Y)
- Artikel 7:3 Awb (Onderdeel AA)

De voorgestelde laagdrempelige geschilbeslechting bestaat uit vijf onderdelen:

1. Op besluiten worden contactgegevens vermeld, zodat belanghebbenden contact kunnen opnemen. Door vroegtijdig contact kunnen onduidelijkheden worden opgelost en kunnen bezwaarprocedures worden voorkomen.
2. De achterliggende stukken waarop een besluit is gebaseerd kunnen eerder worden opgevraagd. Zie ook artikel 3:45b Awb hiervoor.
3. Wanneer een bezwaarschrift wordt ingediend, gaat het bestuursorgaan eerst in overleg met de indiener van het bezwaar kijken of er op een informele manier aan het bezwaar tegemoet kan worden gekomen.
4. Bij bezwaren die kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn moet het bestuursorgaan contact opnemen met de bezwaarmaker en bijvoorbeeld onderzoeken of er sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. Voorgesteld wordt ook om de uitzonderingen op de hoorplicht bij deze bezwaren aan te passen.
5. Verduidelijken dat de bezwaarprocedure een volledige heroverweging is van het besluit.

Het LOVBel is in principe positief over de punten die hierboven zijn genoemd, omdat contact met belanghebbenden in veel gevallen onduidelijkheden oplost, waardoor er minder bezwaren worden ingediend. Bij ingediende bezwaren kan tussentijds informeel contact het begrip bij een belanghebbende verhogen, omdat hij zich gehoord voelt of beter begrijpt waarom een besluit is genomen.

Het LOVBel ziet echter een grote taakverzwaring bij de bestuursorganen, waarvan het de vraag is of de verwachtingen kunnen worden waargemaakt. Wanneer grote aantallen kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde bezwaren toch in behandeling worden genomen voor een beslissing op bezwaar, dan ontstaat hierdoor mogelijk ook een stijging van het aantal beroepszaken. Ook beslissingen van bestuursorganen om niet te horen onder de voorgestelde nieuwe voorwaarden van artikel 7:3 Awb kunnen aanleiding zijn voor een stijging in het aantal beroepsprocedures. Voor de werklastgevolgen wordt verwezen naar de werklastparagraaf.

2.6 Uitbreiding verschoonbaarheid van termijnoverschrijding

- Artikel 6:11 Awb (Onderdeel W)

In de Memorie van Toelichting en in het artikelsgewijze commentaar wordt beschreven dat de wetgever de ruimte wil vergroten om de termijnoverschrijding bij een te laat ingediend bezwaar- of

datum 8 juli 2024
pagina 4 van 5

beroepschrift verschoonbaar te achten.⁶ Om die reden wordt voorgesteld het huidige artikel 6:11 Awb te splitsen in twee gronden voor verschoonbaarheid. Het eerste deel heeft betrekking op termijnoverschrijdingen die het gevolg zijn van bijzondere persoonlijke omstandigheden van de indiener.

Uit de tekst van de Memorie van Toelichting volgt dat de wetgever met dit deel van het voorgestelde artikel 6:11 Awb de huidige strikte lijn wil verlaten en ruimte wil bieden om meer maatwerk te leveren in individuele gevallen waar tijdelijk sprake is van een zogenoemd verminderd “doenvermogen” van een individu.

Vanuit dat perspectief wordt het redelijk geacht om ook de termijn voor het alsnog indienen van een beroep- of bezwaarschrift te verruimen. Welke termijn daarbij passend is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In het merendeel van de gevallen zal deze termijn redelijkerwijs echter langer zijn dan de termijn van twee weken die nu over het algemeen wordt aangehouden.

Het tweede deel van het voorgestelde artikel heeft betrekking op overige redenen – niet zijnde persoonlijke omstandigheden – die tot een verschoonbare termijnoverschrijding kunnen leiden. In de artikelsgewijze toelichting wordt opgemerkt dat het de verwachting is dat de lijn zich voortzet zoals die zich in de jurisprudentie heeft ontwikkeld. Deze opmerking kan gezien de context alleen zien op de overige redenen (het tweede deel van het voorgestelde artikel). De normen voor het eerste deel van het voorgestelde artikel zullen in de jurisprudentie verder moeten worden ingevuld.

Doordat in de wet expliciet is opgenomen dat bijzondere persoonlijke omstandigheden moeten worden meegewogen, zullen wellicht meer belanghebbenden dan voorheen alsnog bezwaar of beroep indienen na de formele bezwaartermijn. Het LOVBel ziet daarbij twee mogelijke ontwikkelingen. Enerzijds is het mogelijk dat bestuursorganen minder ingediende bezwaarschriften niet-ontvankelijk zullen verklaren, zodat er minder beroepsprocedures over de niet-ontvankelijkheid worden gestart (zie ook hiervoor bij de afdoening waarbij uit het voorgestelde artikel 7:1b Awb volgt om in deze gevallen contact op te nemen met belanghebbenden). Anderzijds kan het aantal bezwaarschriften met een kansloos beroep op een verschoonbare termijnoverschrijding stijgen, waardoor ook het aantal niet-ontvankelijk verklaarde bezwaarschriften stijgt.

Hoe dan ook: bij deze wijziging zal de rechter de ruimere normen moeten invullen, wat kan leiden tot een hogere instroom aan (hogere) beroepszaken.

2.7 Nadere bewijsmogelijkheid: Burgerlus

- Artikel 8:51e Wet Awb (onderdeel OO)
- Artikel 8:51f Wet Awb (onderdeel OO)
- Artikel 8:51g Wet Awb (onderdeel OO)
- Artikel 8:57 Wet Awb (onderdeel PP)
- Artikel 8:80a Wet Awb (onderdeel RR)

Met de bestuurlijke lus kan het bestuursorgaan gebreken in het besluit herstellen. In het conceptwetsvoorstel wordt de burgerlus geïntroduceerd als soort tegenhanger van de bestuurlijke lus: met de burgerlus kan de rechter aan een belanghebbende de mogelijkheid bieden om een aangedragen stelling aannemelijk te maken. Het is nadrukkelijk niet bedoeld als extra mogelijkheid voor een belanghebbende om (motiverings- of andere) gebreken te herstellen, maar om zijn (bewijs)positie te versterken ten opzichte van het bestuursorgaan (equality of arms).

⁶ Conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb:
- Memorie van Toelichting, paragraaf 3.8.3, pagina 27;
- Artikelsgewijze toelichting, pagina 69.



datum 8 juli 2024
pagina 5 van 5

Volgens de Memorie van Toelichting kan de rechter de burgerlus het best toepassen bij tussenuitspraak. Op dit moment kent de Awb de tussenuitspraak alleen bij de toepassing van de bestuurlijke lus. In het conceptwetsvoorstel wordt de tussenuitspraak ook voor andere situaties, waaronder de burgerlus, voorgesteld (artikel 8:80a Wet Awb).

Het LOVBel vat de burgerlus op als een extra instrument in “de gereedschapskist”.