

# Weekblad voor Fiscaal Recht, Verkorting fiscale beslistermijnen?

Vindplaats: WFR 2006/439  
Auteur: Mr. S.F. van Immerseel [\[1\]](#)

Bijgewerkt tot: 01-01-2006

## Samenvatting

Het wetsvoorstel "Wet versterking fiscale rechtshandhaving" bevat het voorstel om de fiscale beslistermijnen voor verzoeken en uitspraken op bezwaar te verkorten van één jaar naar dertien weken. Het wetsvoorstel bevat echter tevens de mogelijkheid om bij ministeriële regeling één of meer situaties aan te wijzen waarin de beslistermijn automatisch wordt verdaagd met één jaar. Deze ministeriële regeling is echter niet bij het wetsvoorstel gevoegd. In dit artikel geeft de auteur enkele overdenkingen over de mogelijke inhoud van de regeling.

## 1. Inleiding

De in 1994 in werking getreden Algemene wet bestuursrecht [\[2\]](#) kent voor aanvragen een beslistermijn van acht weken (art. 4:13) en voor de uitspraak op bezwaar een beslistermijn van zes weken (art. 7:10). Ondanks dat het belastingrecht deel uitmaakt van het bestuursrecht gelden voor de heffing van rijksbelastingen andere beslistermijnen. Zowel art. 5a AWR als art. 25, eerste lid, AWR kennen reeds lang een beslistermijn van één jaar. De wetgever achtte deze afwijkende termijn destijds noodzakelijk vanwege de massaliteit en complexiteit van de fiscale aanvraag- en bezwaarprocedures. In het wetsvoorstel Wet versterking fiscale rechtshandhaving [\[3\]](#) wordt thans voorgesteld deze fiscale beslistermijnen terug te brengen tot dertien weken.

Art. 25, tweede lid, AWR biedt, voor de gevallen waarin de beslistermijn van eerste lid niet toereikend is, ook nu reeds een verdagingsmogelijkheid. Met toestemming van de minister kan de beslistermijn in bezwaar met één jaar verlengd worden. Aan deze individuele verdagingsmogelijkheid wordt nu toegevoegd de mogelijkheid om bij ministeriële regeling één of meerdere standaardsituaties aan te wijzen waarin van rechtswege een verdaging van de beslistermijn met één jaar plaatsvindt. Bij het wetsvoorstel is echter (nog) geen conceptministeriële regeling gevoegd voor deze verdagingen van de beslistermijn.

In deze bijdrage zal ik eerst de toelichting op de voorgestelde verkorting van de beslistermijnen bespreken (onderdeel 2). Daarna volgen enkele overdenkingen ter zake van de in de ministeriële regeling op te nemen standaardverdagingsgevallen (onderdeel 3). Het geheel sluit ik af met enkele conclusies (onderdeel 4).

## 2. De toelichting bij de voorgestelde verkorting van de wettelijke beslistermijnen

### 2.1. Awb-conform beslissen blijft het streven

De voorgestelde wijzigingen in de AWR ten aanzien van de beslistermijnen zijn zowel in art. 5a als in art. 25, eerste lid, zeer eenvoudig. "Eén jaar" wordt vervangen door "dertien weken". Daarnaast wordt in art. 25, tweede lid, AWR, waarin de verdaging van de termijn is geregeld, toegevoegd "in bij ministeriële regeling aangewezen gevallen of". De memorie van toelichting is eveneens kort. De Staatssecretaris van Financiën onderstreept nog eens het streven van de Belastingdienst om Awb-conform te werken en verwijst daarbij naar par. 1.7, 5.4.2. en 6.2.7 van het Voorschrift Awb. De Belastingdienst maakt van de langere beslistermijnen van de AWR geen gebruik, tenzij bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen. Als voorbeeld van deze bijzondere omstandigheden noemt de staatssecretaris de situatie dat de belastingplichtige weigert mee te werken aan een voortvarende afhandeling van zijn aanvraag of bezwaarschrift of de situatie waarin naar aanleiding van het bezwaarschrift nader feitenonderzoek nodig is. <sup>[4]</sup> Voor de goede orde merk ik op dat op grond van art. 6:6 Awb en par. 6.1.1 Voorschrift Awb de beslistermijn in bezwaar pas aanvangt nadat het bezwaar aan alle voorschriften voldoet, dus eerst nadat verzuimen zijn hersteld.

### 2.2. Dertienwekentermijn

Ter motivering van de voorgestelde dertienwekentermijn merkt de staatssecretaris op dat reeds in 2004 <sup>[5]</sup> is gebleken dat de Belastingdienst in staat is om in nagenoeg alle gevallen Awb-conform te werken. <sup>[6]</sup> De staatssecretaris constateert echter ook dat de geautomatiseerde verwerking van beslissingen tijd kost en dat hierdoor in een aantal gevallen de in de Awb gestelde termijnen niet gehaald kunnen worden. Zelfs als de inspecteur al binnen de zeswekentermijn tot een besluit komt op een bezwaarschrift, zal vaak de verwerkingstijd er aan in de weg staan om binnen zes weken de uitspraak op bezwaar op de voorgeschreven wijze aan belastingplichtige kenbaar te maken. <sup>[7]</sup> Een wettelijke beslistermijn van dertien weken acht de staatssecretaris reëel. <sup>[8]</sup> Met deze termijn beoogt de wetgever tevens aan te sluiten bij de beslistermijn van dertien weken die ook in de socialezekerheidswetgeving voorkomt.

De verkorting van de fiscale beslistermijnen vormt een belangrijke verbetering van de rechtsbescherming, aldus de staatssecretaris. Tegen het uitblijven van een beslissing kunnen belastingplichtigen na de wetwijziging reeds na dertien weken, op grond van art. 6:2 Awb, in beroep bij de rechtbank en niet langer slechts na verloop van ten minste één jaar. Paradoxaal genoeg vormt dit laatste tevens een argument om op dit moment de wettelijke beslistermijnen niet verder te verkorten dan de thans voorgestelde dertien weken. <sup>[9]</sup> De staatssecretaris heeft overigens wel toegezegd dat in de eerste helft van 2008 opnieuw zal worden beoordeeld of de Belastingdienst dan in staat is te voldoen aan de beslistermijnen van de Awb. <sup>[10]</sup>

## 2.3. Verdagingsmogelijkheden

### 2.3.1. De huidige verdagingsmogelijkheid van art. 25, tweede lid, AWR

Thans bevat art. 25, tweede lid, AWR ook reeds een verdagingsmogelijkheid. Wanneer de inspecteur

niet in staat is binnen één jaar te beslissen op het bezwaarschrift kan hij de beslissing aanhouden. Hij dient dan, uiterlijk acht weken voor het verstrijken van de termijn, een verzoek in te dienen bij de directeur waaronder hij ressorteert. De directeur beslist op dit verzoek namens de minister. De inspecteur kan dit verzoek niet ongemotiveerd indienen. Het verzoek moet de reden van de vertraging bevatten en de termijn waarbinnen de inspecteur verwacht uitspraak te doen. Op grond van het besluit van de staatssecretaris van 25 mei 1995 <sup>[11]</sup> dient de inspecteur belanghebbende voor het einde van de beslistermijn schriftelijk te informeren over het verzoek en de door de directeur nieuw gestelde beslistermijn. De directeur dient binnen twee weken te beslissen. Het besluit tot termijnverlenging is in het tweede lid niet aangemerkt als een voor bezwaar vatbare beschikking. Een rechtsingang ter zake van deze verdaging ontbreekt derhalve.

## 2.3.2. Toelichting bij het voorstel tot een standaardverdagingsmogelijkheid

Door de verkorting van de wettelijke beslistermijn naar dertien weken, ziet de wetgever twee mogelijke gevaren opdoemen. In de eerste plaats een dreigende overbelasting op het Ministerie van Financiën als gevolg van alle verzoeken om toestemming tot verdaging. <sup>[12]</sup> In de tweede plaats verwacht de wetgever een toename van het aantal ingestelde beroepen op grond van art. 6:2 Awb als gevolg van het niet-tijdig beslissen. <sup>[13]</sup>

In de Tweede Kamer is de vrees uitgesproken dat de standaardverdagingsmogelijkheid door de Belastingdienst zou kunnen worden gebruikt (of misbruikt) om het gebrek aan eigen voortvarendheid te compenseren. <sup>[14]</sup>

De staatssecretaris merkt in de memorie van toelichting op dat de in art. 25, tweede lid, AWR opgenomen verdagingsmogelijkheid voor bij ministeriële regeling aangewezen gevallen is bedoeld voor nader aan te wijzen groepen bezwaarschriften. <sup>[15]</sup> Als voorbeeld noemt hij het bezwaar tegen de eigen aangifte of de aanvulling op de eigen aangifte waardoor het voor de inspecteur noodzakelijk wordt nader feitenonderzoek te plegen. Als andere voorbeelden noemt de staatssecretaris zaken waarbij een strafrechtelijk onderzoek loopt of waarbij inlichtingen uit het buitenland moeten worden verkregen. In het nader rapport noemt de staatssecretaris de situatie waarin belastingplichtigen pas in bezwaar, nadat de inspecteur ambtshalve een aanslag heeft opgelegd, hun aangifte indienen. <sup>[16]</sup> Alle voorbeelden betreffen situaties waarin de Belastingdienst nader feitenonderzoek dient te plegen.

De termijn waarmee de beslissing wordt verdaagd, blijft één jaar.

## 3. Ministeriële regeling voor standaardverdagingsgevallen

### 3.1. Standaardverdaging omdat nader feitenonderzoek nodig is

Helaas ontbreekt bij het wetsvoorstel een concept voor de ministeriële regeling met standaardverdagingsgevallen. Een wezenlijk onderdeel van de regeling kan door de Tweede Kamer nu niet, althans onvoldoende worden beoordeeld. Het is nu slechts mogelijk een oordeel uit te spreken over de door de staatssecretaris gegeven voorbeelden van situaties waarin nader feitenonderzoek nodig is:

- de belastingplichtige maakt bezwaar tegen de eigen aangifte;
- de belastingplichtige doet een aanvulling op zijn eigen aangifte;

- zaken waarbij een strafrechtelijk onderzoek loopt (dit voorbeeld verdient een verdere toelichting);
- zaken waarbij gegevens moeten worden opgevraagd in het buitenland (door wie?);
- de belastingplichtige dient zijn aangifte pas in als onderdeel van zijn bezwaar tegen de aan hem opgelegde ambtshalve aanslag.

Op zichzelf is het goed dat wanneer de feiten onvoldoende helder zijn, nader onderzoek plaatsvindt. Dat is essentieel voor de heroverweging die de behandeling van het bezwaar dient te zijn. Indien de belastingplichtige de noodzaak tot nader feitenonderzoek aan zichzelf te danken heeft, moet hij of zij vervolgens niet gaan klagen over een langere beslistermijn in zijn of haar bezwaarprocedure.

Indien de noodzaak tot nader feitenonderzoek echter wordt veroorzaakt door het optreden van de Belastingdienst, zou naar mijn mening een standaardverdaging niet mogelijk moeten zijn. Als de Belastingdienst, al dan niet bewust, zo weinig voortvarend te werk gaat dat zij haar werk niet binnen de drie jaar van de aanslagtermijn van art. 11, derde lid, AWR kan afronden, dient dit niet op belastingplichtigen afgewenteld te worden. De Belastingdienst dient zich in die gevallen dan maar te behelpen met de (wellicht te magere) resultaten van de eigen arbeid. De verdagingstermijn mag geen gelegenheid worden voor de Belastingdienst om het "huiswerk" nog eens over te doen.

Als voorbeelden van situaties waarin een standaardverdaging uitgesloten zou moeten zijn, noem ik:

- De inspecteur neemt een aangifte, hoewel hij kan of moet vermoeden dat deze complex is en/of nader onderzoek behoeft, pas tegen het einde van de aanslagtermijn van art. 11, derde lid, AWR in behandeling en legt, omdat nader feitenonderzoek nodig blijkt, ter behoud van rechten een aanslag op.
- De inspecteur legt een aanslag met ongemotiveerde correcties op, al dan niet ter behoud van rechten wegens dreigende termijnoverschrijding.
- Na een langlopend (boeken)onderzoek waarbij een (ingrijpend) grote hoeveelheid informatie is gevraagd en verkregen worden aanslagen opgelegd, al dan niet vanwege een dreigende overschrijding van de termijnen van art. 11, derde lid, art. 16, derde lid, of art. 20, derde lid, AWR, waarna de inspecteur met gebruikmaking van de bevoegdheden van art. 47 en volgende AWR zijn onderzoek in feite gewoon voortzet, daarbij geholpen door de verlengde beslistermijn.

Ik ben er dan ook voorstander van om in de ministeriële regeling een bepaling op te nemen die onder dit soort omstandigheden een standaardverdaging uitsluit. Onder deze omstandigheden zou eigenlijk iedere verdaging uitgesloten moeten worden, maar dat is mogelijk op dit moment nog een te vergaand standpunt. Als verdaging dan toch mogelijk moet blijven, zou onder deze omstandigheden voor een verdaging de betreffende inspecteur dan de uitdrukkelijk toestemming van de minister behoren te vragen, waarbij hij dan wel eerst tekst en uitleg moet geven over het hoe en waarom van de noodzaak tot nader feitenonderzoek in de bezwaarfase. Dat voorkomt in dit soort gevallen in elk geval het automatisme in de verdagingen.

## 3.2. Standaardverdaging bij vergrijpboeten?

Een andere categorie gevallen waarin ik standaardverdaging niet wenselijk acht, betreft de bezwaarschriften die (mede) gericht zijn tegen beschikkingen tot het opleggen van een vergrijpboete. Het belang van een behandeling binnen een redelijke termijn zoals bedoeld in art. 6 EVRM moet aan een standaardverdaging in de weg staan.

## 3.3. Voortgang na verdaging

Wanneer eenmaal de beslistermijn op basis van art. 25, tweede lid, AWR is verdaagd, danwel

automatisch, danwel na uitdrukkelijke toestemming van de minister, dient de voortgang van de bezwaarprocedure eveneens gewaarborgd te worden. Het mag niet zo zijn dat de Belastingdienst de belastingplichtige verplicht binnen een zekere (korte) termijn allerlei gegevens te verschaffen om vervolgens zelf onevenredig lang de tijd te nemen om deze informatie te bestuderen. Ik zou mij kunnen voorstellen dat in de ministeriële regeling tevens een bepaling wordt opgenomen dat de Belastingdienst binnen zes weken inhoudelijk dient te reageren op de door hem ontvangen gegevens uit zijn nadere feitenonderzoek. Het uitblijven van een dergelijke reactie zou dan niet zonder gevolgen mogen blijven. Gedacht zou kunnen worden aan het alsnog laten vervallen van de verdaging, zodat er sprake is van een niet-tijdig genomen besluit zoals bedoeld in art. 6:2 Awb, inhoudende een fictieve weigering waartegen beroep op de rechter openstaat.

## 4. Afsluiting

De verkorting van de fiscale beslistermijnen naar dertien weken kan zeker een bijdrage leveren aan de verbetering van de fiscale rechtsbescherming. Belastingplichtigen weten dan immers eerder waar zij aan toe zijn en kunnen ook eerder in beroep. Dit beroep kan ook een "fictieve weigering" zoals bedoeld in art. 6: 2 Awb betreffen. Mogelijk wordt daaraan in de nabije toekomst nog de mogelijkheid van een verkorte procedure wegens niet-tijdig beslissen en een dwangsom aan toegevoegd. <sup>[1]</sup>

Uit de toelichtingen die de Staatssecretaris van Financiën heeft gegeven, komt naar voren dat de Belastingdienst in staat is om in circa 90% van de gevallen Awb-conform te werken en dus tijdig te beslissen. Voor deze 90% verandert er door dit wetsvoorstel niets. Voor de resterende 10% van de bezwaarschriften is de zeswekentermijn van art. 7:10 Awb te kort. Welk deel van die 10% wel binnen de dertienwekentermijn kan worden afgedaan, blijkt niet uit de toelichting.

Het wetsvoorstel bevat verder ook het voorstel om in art. 25, tweede lid, AWR naast de reeds bestaande, en te handhaven, individuele verdagingsmogelijkheid, het mogelijk te maken om in een ministeriële regeling een aantal standaardverdagingsmogelijkheden op te nemen met een automatische verdaging met één jaar. Indien deze ministeriële regeling zodanig ruim wordt geformuleerd dat in alle gevallen waarin de Belastingdienst niet binnen de dertienwekentermijn kan beslissen, automatisch een verdaging volgt, verandert er in de praktijk niets. De beoogde verbetering van de fiscale rechtsbescherming blijft dan uit.

In deze bijdrage heb ik enkele suggesties gedaan met betrekking tot de te formuleren ministeriële regeling. Hopelijk zal bij de evaluatie in 2008 blijken dat de fiscale beslistermijnen inderdaad korter zijn geworden en dat de termijn van zes weken van art. 7:10 Awb in veel meer gevallen haalbaar is geworden. De inhoud van de ministeriële regeling zal daarvoor van doorslaggevend belang zijn.

## Voetnoten

- [1] Belastingadviseur bij Witlox Advies in Tilburg, tevens verbonden aan de Universiteit Utrecht.
- [2] Eerste en tweede tranche.
- [3] Wetsvoorstel 30 322.
- [4] MvT, Kamerstukken II 2005/06, nr. 30 322, nr. 3, blz. 29.
- [5] Brief Staatssecretaris van Financiën van 24 december 2004, Kamerstukken II 2004/05, 29 529, nr. 22.
- [6] Nader rapport, Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 5, blz. 2, hierin wordt opgemerkt dat in ruim 90% van de 850 000 uitspraken op bezwaar binnen de termijnen van de Awb wordt beslist. Voor aanvragen houdt de Belastingdienst dit niet bij.

- [7] Nader rapport, Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 5, blz. 2.
- [8] MvT, Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3, blz. 30.
- [9] Nader rapport, Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 5, blz. 3.
- [10] NV, Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 6, blz. 20.
- [11] Nr. 4777DGM/5, V-N 1995, blz. 2472.
- [12] NV, Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 6, blz. 25.
- [13] Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 5, blz. 3.
- [14] NV, Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 6, blz. 25.
- [15] MvT, Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3, blz. 31.
- [16] Nader rapport, Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 5, blz. 4.
- [17] Wetsvoorstel Wet beroep bij niet-tijdig beslissen, nr. 30 435.