

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:724
Datum uitspraak	22 februari 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 januari 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het verzoek van [appellante] om een dwangsom wegens niet tijdig beslissen afgewezen. Bij besluit van 14 januari 2020, zoals gehandhaafd bij het besluit op bezwaar van 9 maart 2020, heeft de dienst het verzoek van [appellante] om een dwangsom afgewezen. Bij besluit van 19 juli 2019 heeft de Belastingdienst/Toeslagen, voor zover thans van belang, het recht van [appellante] op huurtoeslag over 2017 herzien vastgesteld op € 2.645,- en € 1.173,- aan te veel uitbetaalde toeslag teruggevorderd. [appellante] heeft hiertegen op 26 augustus 2019 bezwaar gemaakt. Het bezwaarschrift is op 2 september 2019 door de Belastingdienst/Toeslagen ontvangen. [appellante] heeft de Belastingdienst/Toeslagen bij brief van 11 oktober 2019 in gebreke gesteld wegens niet tijdig beslissen. De ingebrekestelling is door de dienst ook op 11 oktober 2019 ontvangen.

Volledige tekst

202102854/1/A2.

Datum uitspraak: 22 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak als bedoeld in artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 18 maart 2021 in zaak nr. 20/2152 in het geding tussen:

[appellante]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 14 januari 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het verzoek van [appellante] om een dwangsom wegens niet tijdig beslissen afgewezen.

Bij besluit van 9 maart 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 maart 2021 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

Desverzocht heeft geen van partijen verklaard gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, gelezen in verbinding met artikel 8:108, eerste lid, van de Awb heeft gesloten.

Overwegingen

Voorgeschiedenis

1. Bij besluit van 19 juli 2019 heeft de Belastingdienst/Toeslagen, voor zover thans van belang, het recht van [appellante] op huurtoeslag over 2017 herzien vastgesteld op € 2.645,- en € 1.173,- aan te veel uitbetaalde toeslag teruggevorderd.

[appellante] heeft hiertegen op 26 augustus 2019 bezwaar gemaakt. Het bezwaarschrift is op 2 september 2019 door de Belastingdienst/Toeslagen ontvangen.

[appellante] heeft de Belastingdienst/Toeslagen bij brief van 11 oktober 2019 in gebreke gesteld wegens niet tijdig beslissen. De ingebrekestelling is door de dienst ook op 11 oktober 2019 ontvangen.

Bij besluit van 27 december 2019 heeft de dienst het bezwaar van [appellante] tegen het besluit van 19 juli 2019 ongegrond verklaard.

Bij brief van 2 januari 2020 heeft [appellante] de Belastingdienst/Toeslagen erop gewezen dat hij niet binnen twee weken na de ingebrekestelling van 11 oktober 2019 heeft beslist op haar bezwaar en dat hij daarom een dwangsom heeft verbeurd. [appellante] heeft de dienst verzocht een dwangsombeschikking te nemen.

Besluitvorming en aangevallen uitspraak

2. Bij besluit van 14 januari 2020, zoals gehandhaafd bij het besluit op bezwaar van 9 maart 2020, heeft de dienst het verzoek van [appellante] om een dwangsom afgewezen. Volgens de dienst eindigde de beslistermijn op 14 oktober 2019 en was deze ten tijde van ontvangst van de ingebrekestelling op 11 oktober 2019 dus nog niet verstreken. Daarmee was de ingebrekestelling van [appellante] prematuur, aldus de dienst.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen zich terecht op dit

standpunt heeft gesteld. Volgens de rechtbank is de termijn voor het maken van bezwaar tegen het besluit van 19 juli 2019 aangevangen op 20 juli 2019 en verstreken op 31 augustus 2019. Omdat 31 augustus 2019 een zaterdag was, is deze termijn ingevolge artikel 1 van de Algemene termijnenwet verlengd tot en met de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is. De datum waarop de bezwaartermijn verstreek was daarom 2 september 2019. Op grond van artikel 7:10 van de Awb dient de Belastingdienst/Toeslagen binnen zes weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken, in dit geval 2 september 2019, te beslissen. De termijn begint dan te lopen op 3 september 2019 en eindigt op 14 oktober 2019. Daarmee is de ingebrekestelling van 11 oktober 2019 prematuur. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 9 februari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP3711](#), is een ingebrekestelling die prematuur is, geen ingebrekestelling in de zin van artikel 4:17 van de Awb. Zonder ingebrekestelling is de Belastingdienst/Toeslagen geen dwangsom verschuldigd.

In de Circulaire Wet dwangsom en beroep niet tijdig beslissen (hierna: de Circulaire) staat onder meer vermeld dat een ingebrekestelling die per abuis een dag te vroeg is ingediend, toch geldt. De ingebrekestelling is door [appellante] evenwel niet een dag, maar drie dagen te vroeg ingediend. Het beroep dat [appellante] heeft gedaan op de Circulaire, kan daarom niet slagen, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

4. [appellante] kan zich met dit oordeel niet verenigen en heeft hoger beroep ingesteld. Volgens haar eindigde de termijn voor het maken van bezwaar niet op zaterdag 31 augustus 2019, maar op vrijdag 30 augustus 2019. De termijn voor de dienst om op het bezwaar te beslissen eindigde daarmee op vrijdag 11 oktober 2019. De dienst heeft de beslistermijn na ontvangst van de ingebrekestelling niet verdaagd, en er is evenmin binnen twee weken daarna beslist. Daarmee heeft de dienst een dwangsom verbeurd, aldus [appellante].

4.1. In artikel 6:7 van de Awb is bepaald dat de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken bedraagt.

In artikel 6:8, eerste lid, van de Awb is bepaald dat de termijn aanvangt met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

In artikel 35 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: de Awir) is bepaald dat de termijn voor het instellen van bezwaar in afwijking van artikel 6:8 van de Awb aanvangt op de dag na die van dagtekening van de beschikking, tenzij de dag van dagtekening is gelegen vóór de dag van de bekendmaking.

In artikel 7:10, eerste lid, van de Awb is neergelegd dat het bestuursorgaan binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen twaalf weken beslist, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

4.2. [appellante] heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van de Belastingdienst/Toeslagen met dagtekening 19 juli 2019. Deze datum viel op een vrijdag. Op grond van artikel 35 van de Awir, gelezen in samenhang met artikel 6:7 van de Awb, ving de bezwaartermijn aan op zaterdag 20 juli 2019 (om 00.00 uur) en eindigde deze, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet op zaterdag 31 augustus 2019, maar op vrijdag 30 augustus 2019 (na het verstrijken van het tijdstip 23.59 uur). Op dat moment waren immers 42 dagen (zes weken) van 24 uur verstreken. Vergelijk de uitspraak van de CRvB van 10 december 2012,

ECLI:NL:CRVB:2012:BY5827.

4.3. De Belastingdienst/Toeslagen diende ingevolge artikel 7:10, eerste lid, van de Awb binnen zes weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken, op het bezwaar van [appellante] te beslissen. Dat betekent dat de beslistermijn begon op zaterdag 31 augustus 2019 (om 00.00 uur) en afliep op vrijdag 11 oktober 2019 (na het verstrijken van het tijdstip 23.59 uur). De Belastingdienst/Toeslagen heeft uiteindelijk op 27 december 2019 op het bezwaar beslist.

4.4. Zoals eerder is overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1112), is een ingebrekestelling die is ingediend voordat de beslistermijn is afgelopen, geen ingebrekestelling als bedoeld in artikel 4:17, eerste lid, van de Awb. In paragraaf 1.1 van de Circulaire is evenwel onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis neergelegd dat een ingebrekestelling die per abuis een dag te vroeg is ingediend, door het bestuursorgaan wel als geldig kan worden beschouwd en de Afdeling volgt die benadering. Dit betekent dat de ingebrekestelling van [appellante], die op de laatste dag van de beslistermijn door de dienst is ontvangen, en daarmee een dag te vroeg is ingediend, door de Belastingdienst/Toeslagen ten onrechte als prematuur is beschouwd. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

4.5. Het betoog slaagt.

5. In de schriftelijke zienswijze in hoger beroep heeft de Belastingdienst/Toeslagen zich op het standpunt gesteld dat hij nog om een andere reden geen dwangsom verschuldigd is. Volgens de dienst volgt uit artikel 12, tweede lid, van de Awir dat de dwangsomregeling alleen van toepassing is op beschikkingen tot toekenning van een tegemoetkoming alsmede op beslissingen op bezwaarschriften tegen deze beschikkingen, bedoeld in artikel 14 van de Awir. Het besluit van 19 juli 2019 betreft een herziening van de tegemoetkoming op grond van artikel 20 van de Awir en is daarmee geen beschikking als bedoeld in artikel 14 van de Awir. De dwangsomregeling is daarom in dit geval niet van toepassing. Dit volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:78, aldus de dienst.

5.1. Artikel 12, tweede lid, van de Awir luidt:

"Paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op beschikkingen van de Belastingdienst/Toeslagen met uitzondering van de beschikking tot toekenning van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 14, alsmede beslissingen op bezwaarschriften tegen deze beschikkingen, met dien verstande dat:

- a. een door de Belastingdienst/Toeslagen verbeurde dwangsom € 10 bedraagt voor elke week dat hij in gebreke is, doch ten hoogste € 100, tenzij de toekenning van de tegemoetkoming leidt tot een na te betalen of terug te vorderen bedrag kleiner dan € 100 in welk geval de verbeurde dwangsom ten hoogste € 30 bedraagt;
- b. de Belastingdienst/Toeslagen geen dwangsom verbeurt indien de toekenning van de tegemoetkoming leidt tot een na te betalen of terug te vorderen bedrag kleiner dan € 30."

Artikel 14, eerste lid, van de Awir luidt:

"Een tegemoetkoming wordt op aanvraag toegekend door de Belastingdienst/Toeslagen."

5.2. In de uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:78, is geoordeeld dat de herziening van een definitieve tegemoetkoming voor de toepassing van paragraaf 4.1.3.2 van de Awb niet op één lijn kan worden gesteld met een definitieve tegemoetkoming, zodat de dwangsomregeling van artikel 12, tweede lid, van de Awir niet van toepassing is op

een dergelijke herziening.

De Afdeling komt thans tot een andersluidend oordeel. Het besluit waarbij de definitieve tegemoetkoming wordt toekend is een besluit op een aanvraag als bedoeld in artikel 14 van de Awir en daarmee ook een beschikking tot toekenning van een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Awir. Het besluit tot herziening van deze definitieve tegemoetkoming vervangt dit besluit. Daarmee is het besluit tot herziening van een beschikking op aanvraag een nieuwe beslissing op die aanvraag, ook als het besluit tot herziening ambtshalve wordt genomen. Dit heeft tot gevolg dat een besluit tot herziening van de toekenning van een definitieve tegemoetkoming een besluit is als bedoeld in artikel 14 van de Awir.

De benadering dat het bij het hier genomen ambtshalve besluit gaat om een beschikking op aanvraag sluit aan bij het arrest van de Hoge Raad van 3 februari 2023, ECLI:NL:HR:2023:134. Daarin is immers ten aanzien van een verzoek om een aanslag ambtshalve te verminderen geoordeeld dat artikel 4:17 van de Awb en verder daarop van toepassing is, in de kern omdat het bij dat ambtshalve te nemen besluit op verzoek ook om een beschikking op aanvraag gaat.

5.3. Het voorgaande betekent dat de dwangsomregeling uit artikel 12, tweede lid, van de Awir ook van toepassing is op besluiten tot herziening van een definitieve tegemoetkoming, alsmede op beslissingen op bezwaarschriften tegen die besluiten.

6. In artikel 4:17, derde lid, van de Awb is bepaald dat de eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, de dag is waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

De termijn waarbinnen de Belastingdienst/Toeslagen moest beslissen liep, zoals hiervoor is overwogen, af op vrijdag 11 oktober 2019. De ingebrekestelling is op dezelfde dag ontvangen, maar omdat de beslistermijn toen nog niet was verstreken, moet het ervoor worden gehouden dat de ingebrekestelling op zaterdag 12 oktober 2019 is ontvangen. De Belastingdienst/Toeslagen heeft niet in de twee weken daarna beslist, maar ruim tien weken later, op vrijdag 27 december 2019. Dat betekent dat hij ruim acht weken in gebreke is geweest. Gelet op artikel 12, tweede lid, aanhef en onder a, van de Awir, bedraagt de door de dienst verbeurde dwangsom daarmee - afgerond - € 90,-.

Verzoek om schadevergoeding

7. [appellante] heeft verzocht om een schadevergoeding, omdat de procedure langdurige onzekerheid, frustraties, tijd en kostbare energie heeft gekost en dit het gevolg is van het doelbewust willen misleiden door de Belastingdienst/Toeslagen.

7.1. Op 1 juli 2013 is de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (hierna: Wns), voor zover betrekking hebbend op schadevergoeding, in werking getreden. Uit het in artikel V, eerste en tweede lid, van de Wns neergelegde overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór inwerkingtreding van deze wet op dit geding van toepassing blijft, nu daarbij is bepaald dat de Wns niet van toepassing is op schade veroorzaakt door besluiten of handelingen van de Belastingdienst/Toeslagen.

7.2. Artikel 8:73, eerste lid, van de Awb, luidde voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wns als volgt:

"Indien de bestuursrechter het beroep gegrond verklaart, kan hij, indien daarvoor gronden zijn,

op verzoek van een partij het bestuursorgaan veroordelen tot vergoeding van de schade die die partij lijdt."

7.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 29 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:836](#)) zoekt zij, voor het antwoord op de vraag of een partij door een onrechtmatig besluit immateriële schade heeft geleden, die in aanmerking komt voor vergoeding, aansluiting bij artikel 6:106, eerste lid, aanhef en onder b, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW), waarin is bepaald, voor zover hier van belang, dat de benadeelde voor nadeel dat niet bestaat in vermogensschade, recht heeft op een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding, indien de benadeelde in zijn eer of goede naam is geschaad of op andere wijze in zijn persoon is aangetast. Hiervan zal echter niet snel sprake zijn. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6:106 van het BW moet immers worden afgeleid dat de wetgever hier het oog heeft gehad op ernstige inbreuken op de persoonlijke levenssfeer of op andere persoonlijkheidsrechten van de betrokkene. In het licht hiervan is voor vergoeding van immateriële schade onvoldoende dat sprake is van een meer of minder sterk psychisch onbehagen en van een zich gekwetst voelen door het onrechtmatig gebleken besluit (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 13 juli 2010, [ECLI:NL:CRVB:2010:BN5121](#)).

7.4. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij door het besluit van 9 maart 2020 zodanig heeft geleden dat sprake is van aantasting van haar persoon als bedoeld in artikel 6:106 van het BW.

7.5. Voor zover het betoog van [appellante] zo moet worden begrepen dat zij verzoekt om haar schadevergoeding toe te kennen wegens overschrijding van de redelijke termijn, is daar evenmin aanleiding toe, nu nog geen vier jaar zijn verstreken tussen de ontvangst van het bezwaarschrift in februari 2020 en deze uitspraak.

7.6. Gelet op het voorgaande wordt het verzoek om schadevergoeding afgewezen.

Conclusie

8. Het hoger beroep is, gelet op hetgeen is overwogen onder 4.2-4.4, gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van de Belastingdienst/Toeslagen van 9 maart 2020 gegrond verklaren. Dit besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met het motiveringsbeginsel (artikel 7:12, eerste lid, van de Awb). De Afdeling zal, zelf in de zaak voorzien, bepalen dat de Belastingdienst/Toeslagen een dwangsom van € 90,- heeft verbeurd en dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

9. Er is niet gebleken dat [appellante] proceskosten heeft gemaakt. De Belastingdienst/Toeslagen hoeft daarom geen proceskosten te vergoeden. De dienst moet wel het voor de behandeling van het beroep en hoger beroep door [appellante] betaalde griffierecht vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 18 maart 2021 in zaak nr. 20/2152;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 9 maart 2020 met kenmerk BOB KO;

V. bepaalt dat de Belastingdienst/Toeslagen een dwangsom heeft verbeurd van € 90,-;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. gelast dat de Belastingdienst/Toeslagen aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 182,- vergoedt;

VIII. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. J.E.M. Polak en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Ouwehand, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Ouwehand
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 februari 2023

752