

Aan het voorschrift van art. 7:2 lid 1 Awb kan worden voldaan door een belanghebbende telefonisch te horen

HR 14-12-2018, ECLI:NL:HR:2018:2306, m.nt. mr. M.H.W.N. Lammers

Instantie

Hoge Raad

Datum

14 december 2018

Magistraten

Mrs. De Groot, Fierstra, Wortel, Beukers-van Dooren, Cools

Zaaknummer

17/04558

Noot

mr. M.H.W.N. Lammers

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS13947:1

Vakgebied(en)

Fiscaal bestuursrecht / Bezwaarfase

Brondocumenten

ECLI:NL:HR:2018:2306, Uitspraak, Hoge Raad, 14â€2â€2018

Beroepschrift, Hoge Raad, 14â€2â€2018

ECLI:NL:HR:2018:1856, Uitspraak, Hoge Raad, 05â€0â€2018

Wetingang

Art. 7:2 Awb; art. 25 AWR; art. 28 Wet WOZ

Essentie

Aan het voorschrift van art. 7:2 lid 1 Awb kan worden voldaan door een belanghebbende telefonisch te horen

Samenvatting

Een belanghebbende heeft verzocht om telefonisch te worden gehoord in de zin van art. 7:2, lid 1 Awb. De heffingsambtenaar van de gemeente Amstelveen heeft dit verzoek afgewezen. Daarbij heeft de heffingsambtenaar laten weten dat in WOZ-zaken geen telefonische hoorgesprekken plaatsvinden. In beroep was onder meer in geschil of de heffingsambtenaar een verzoek tot een telefonisch hoorgesprek mocht afwijzen. De rechtbank was van oordeel dat de heffingsambtenaar het verzoek op ontoereikende gronden heeft afgewezen. Daartegen heeft de heffingsambtenaar incidenteel hoger beroep ingesteld. Het hof is van oordeel dat de heffingsambtenaar de vrijheid heeft om beleid te voeren inhoudende dat in WOZ-zaken niet telefonisch wordt gehoord. De Hoge Raad oordeelt dat een heffingsambtenaar in principe moet meewerken aan een verzoek tot telefonisch horen. Dit is slechts anders als het horen niet voldoende zorgvuldig kan geschieden.

Uitspraak

Het geschil betreft de beschikking Wet waardering onroerende zaken.

OP HET BEROEP IN CASSATIE VAN BELANGHEBBENDE OVERWEEGT DE HOGE RAAD:

In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

2.1.1.

Belanghebbende en haar broer zijn na het overlijden van hun ouders gerechtigden tot een nalatenschap waartoe de in de aanhef van dit arrest genoemde onroerende zaak behoort.

2.1.2.

De heffingsambtenaar heeft bij beschikking met dagtekening 31 januari 2014, gericht aan 'De erven van [A]', de waarde van de onroerende zaak voor het jaar 2014 vastgesteld.

Belanghebbende heeft de heffingsambtenaar verzocht om een op haar naam gestelde medebelanghebbendenbeschikking als bedoeld in artikel 28 Wet WOZ. De heffingsambtenaar heeft daarop een beschikking met dagtekening 3 oktober 2014 (hierna: de beschikking van 3 oktober 2014) aan belanghebbende gezonden op naam van 'Erfgenamen van [C]'. Belanghebbende heeft bezwaar gemaakt tegen de in die beschikking vastgestelde waarde van de onroerende zaak en verzocht om een telefonische hoorzitting.

2.1.3.

De heffingsambtenaar heeft belanghebbende een uitnodiging voor een hoorzitting gezonden. De uitnodiging vermeldt onder meer:

"Hoorzittingen worden niet telefonisch afgenomen (...)".

Na een e-mailwisseling tussen de heffingsambtenaar en belanghebbendes gemachtigde over ieders argumenten voor het houden van een hoorzitting in persoon, respectievelijk een telefonische hoorzitting, heeft de heffingsambtenaar het verzoek om een telefonische hoorzitting afgewezen, waarbij hij heeft medegedeeld:

"U heeft onze uitgebreide motivering ontvangen waarom wij niet telefonisch horen in WOZ zaken (...). U bent hier voor de andere WOZ zaken ook gewoon ter plaatse gehoord dus dat zou geen probleem moeten zijn".

Een hoorzitting in bezwaar heeft niet plaatsgevonden. De heffingsambtenaar heeft de bezwaren van belanghebbende tegen de beschikking van 3 oktober 2014 verworpen.

2.1.4.

In beroep was onder meer in geschil of de heffingsambtenaar mocht weigeren belanghebbende in de gelegenheid te stellen telefonisch te worden gehoord. Tegen het oordeel van de Rechtbank dat de heffingsambtenaar het verzoek om een telefonische hoorzitting op ontoereikende gronden had afgewezen, heeft de heffingsambtenaar incidenteel hoger beroep ingesteld.

2.2.

Het Hof heeft geoordeeld dat een bestuursorgaan de vrijheid heeft om het beleid te voeren dat hoorzittingen in persoon worden gehouden en niet per telefoon plaatsvinden. Bij een verzoek om van dat beleid af te wijken zal de beslissing op dat verzoek moeten worden gerespecteerd, tenzij die in strijd zou zijn met enig beginsel van behoorlijk bestuur, aldus het Hof.

2.3.

Het middel voert tegen dat oordeel als eerste de klacht aan dat een bestuursorgaan gehoor moet geven aan de wens van een belanghebbende om telefonisch te worden gehoord, tenzij zwaarder wegende belangen aan de zijde van het bestuursorgaan zich hiertegen verzetten, en als tweede de klacht dat dergelijke zwaarwegende belangen in dit geval niet zijn gesteld of gebleken.

2.4.1.

Afdeling 7.2 van de Awb bevat onder meer bepalingen over het horen in bezwaar. Artikel 7:2, lid 1, Awb bepaalt dat een bestuursorgaan, voordat het op het bezwaar beslist, belanghebbenden in de gelegenheid stelt te worden gehoord. Met het horen in bezwaar is onder meer beoogd te waarborgen dat de belanghebbende zijn zienswijze mondeling naar voren kan brengen bij het bestuursorgaan, en te bevorderen dat het bestuursorgaan bij de besluitvorming beschikt over alle relevante informatie die nodig is voor een zorgvuldige heroverweging en besluitvorming ([Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3](#), p. 145). Bij de totstandkoming van deze bepaling is opgemerkt dat ervan is afgezien de gang van zaken tijdens het horen uitvoerig vast te leggen ([Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3](#), p. 145).

2.4.2.

Ten tijde van de totstandkoming van de Awb vond de regering telefonisch horen in belastingzaken problematisch ([Kamerstukken II 1989/90, 21221, 4](#), p. 50, en [Kamerstukken II 1990/91, 21221, 5](#), p. 14-15 en 96). Daarover is in het

kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Awb onder meer opgemerkt dat bij tweepartijengeschillen telefonisch horen wel mogelijk is indien de belanghebbende daarmee instemt, mits een en ander voldoende zorgvuldig geschiedt, en dat van deze mogelijkheid vaker gebruik kan worden gemaakt ([Kamerstukken II 1997/98, 25600-VI, 46](#), p. 28).

2.4.3.

De hiervoor in 2.4.1 weergegeven tekst en totstandkomingsgeschiedenis van de regeling van Afdeling 7.2 Awb sluiten niet uit dat een belanghebbende telefonisch wordt gehoord ingeval deze daarmee instemt of daarom verzoekt, en dit horen voldoende zorgvuldig kan geschieden. Mede gelet op hetgeen hiervoor in 2.4.2 is weergegeven, is er geen reden om aan te nemen dat de wetgever zich met betrekking tot geschillen als het onderhavige (een geschil tussen twee partijen) thans op een ander standpunt zal stellen. Aan het voorschrift van artikel 7:2, lid 1, Awb zal in het algemeen door middel van telefonisch horen kunnen worden voldaan als het bestuursorgaan en de belanghebbende allebei vinden dat deze wijze van horen volstaat.

2.4.4.

Uit het voorgaande volgt dat de hiervoor in 2.3 als eerste vermelde klacht berust op een onjuiste rechtsopvatting en daarom faalt. Het Hof heeft echter ten onrechte niet onderzocht of de afwijzing door de heffingsambtenaar van belanghebbendes verzoek om telefonisch te worden gehoord, was gerechtvaardigd doordat telefonisch horen, gezien de belangen van belanghebbende en het bestuursorgaan bij de besluitvorming, in de omstandigheden van het geval niet voldoende zorgvuldig zou kunnen geschieden. De als tweede vermelde klacht slaagt in zoverre, en behoeft voor het overige geen behandeling.

2.5.1.

De Hoge Raad kan de zaak afdoen.

2.5.2.

Belanghebbende heeft ter zitting van de Rechtbank verzocht de zaak niet terug te wijzen naar de bezwaarfase als artikel 7:2, lid 1, Awb geschonden wordt geacht. De Rechtbank heeft het beroep van belanghebbende uitsluitend gegrond verklaard wegens schending van de hoorplicht in de bezwaarfase en in verband daarmee aan belanghebbende een proceskostenvergoeding toegekend en de heffingsambtenaar gelast het door belanghebbende betaalde griffierecht te vergoeden. Het Hof heeft aan zijn oordeel dat de hoorplicht in de bezwaarfase niet is geschonden, ten grondslag gelegd dat uit het geheel van de door de heffingsambtenaar aangevoerde argumenten volgt dat hij geen uitzondering heeft hoeven maken op zijn beleid om alleen in persoon te horen.

2.5.3.

De gedingstukken laten geen andere conclusie toe dan dat die door de heffingsambtenaar aangevoerde argumenten erop neerkomen dat hij in algemene zin belanghebbenden in WOZ-zaken niet telefonisch wil horen en geen gewicht van betekenis toekent aan de wens van belanghebbende in dit geval om telefonisch te worden gehoord en geen reiskosten te hoeven maken. Daaruit kan echter niet volgen dat in dit geval door middel van telefonisch horen niet voldoende zorgvuldig kon worden gehoord, zodat deze argumenten de afwijzing van het verzoek om telefonisch te worden gehoord niet kunnen dragen. De Rechtbank heeft dus terecht beslist dat de heffingsambtenaar dat verzoek op ontoereikende gronden heeft afgewezen en dat belanghebbende recht had op een vergoeding van de proceskosten voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand en vergoeding van griffierecht (vgl. HR 29 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:114).

Noot

Auteur: mr. M.H.W.N. Lammers

Art. 7:2 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan verplicht is om, voorafgaand aan de uitspraak op bezwaar, de belanghebbende in de gelegenheid te stellen te worden gehoord. Voor fiscale zaken is op deze hoofdregel in art. 25 AWR in uitzondering gemaakt. In lid 1 van dit artikel is bepaald dat, in afwijking van art. 7:2 lid 1 Awb een belanghebbende op zijn verzoek wordt gehoord. Dit betekent dat voor fiscale zaken het initiatief tot een hoorgesprek bij de belanghebbende ligt. Zonder verzoek, geen hoorgesprek zou je dus zeggen. In zaken tegen/met de Belastingdienst wordt de soep gelukkig niet zo heet gegeten. Art. 9 Besluit Fiscaal Bestuursrecht bepaalt namelijk dat in overeenstemming met art. 7:2 lid 1 Awb en in afwijking van art. 25 AWR het initiatief tot het horen van een belanghebbende bij de inspecteur ligt.

Door gebruik te maken van de mogelijkheid een belanghebbende te horen, worden meerdere doelen gediend. Te weten:

- het hoorgesprek stelt de belanghebbende in de gelegenheid zijn standpunt (nogmaals) kenbaar te maken, waardoor het bestuursorgaan een beter/ander zicht op de zaak krijgt;

- tijdens het hoorgesprek kan de belanghebbende nog nieuwe en/of aanvullende informatie openbaren;
- het hoorgesprek biedt partijen de mogelijkheid te onderzoeken of tot een gezamenlijke oplossing wordt gekomen;
- het hoorgesprek kan ertoe leiden dat een belanghebbende de beweegredenen van het bestuursorgaan begrijpt en van verdere rechtsmiddelen afziet.

Het hoorgesprek houdt, mijns inziens ook meer in dan alleen 'horen'. Het idee achter het hoorgesprek is immers dat partijen over en weer over de zaak praten en bezien of tot een oplossing kan worden gekomen of dat de feiten en omstandigheden van de zaak helder over de bühne zijn gebracht. De vraag of het hoorgesprek vervolgens ook telefonisch zou mogen worden gehouden, hield de gemoederen al geruime tijd bezig. Zoals de Hoge Raad in dit arrest ook aanhaalt, vond de wetgever bij de invoering van art. 7:2 Awb (in 1989-1990) telefonisch horen problematisch. Bij de evaluatie van de Awb in 1997-1998 schoof dit standpunt van niet mogelijk al meer naar 'onder omstandigheden mogelijk'. Deze omstandigheden waren dat de belanghebbende moest instemmen met het telefonisch horen en het telefonisch horen moest voldoende zorgvuldig kunnen plaatsvinden. Ondanks deze ontwikkeling oordeelden de lagere rechters (rechtbanken en gerechtshoven) tot 2012 dat telefonisch horen geen horen was in de zin van art. 7:2 Awb. Vanaf 2012 volgt uit de jurisprudentie dat de lagere rechters zich meer en meer aansloten bij het standpunt uit de evaluatie van de Awb (instemming belanghebbende en voldoende zorgvuldig). In het onderhavige arrest beslecht de Hoge Raad de discussie over de vraag of telefonisch horen mogelijk is. In lijn met de evaluatie en de jurisprudentie na 2012 oordeelt de Hoge Raad dat een belanghebbende telefonisch kan worden gehoord als hij daarom verzoekt en dit horen voldoende zorgvuldig kan plaatsvinden. Mijns inziens een terecht oordeel van de Hoge Raad dat ook in lijn ligt met de maatschappelijke ontwikkelingen.

Als gevolg van dit oordeel van de Hoge Raad zullen bestuursorganen, waaronder de onderhavige heffingsambtenaar van de gemeente Amstelveen, hun werkwijzen moeten aanpassen. De huidige praktijk van 'We doen het (telefonisch horen) niet' is onvoldoende reden. Om van een telefonisch hoorgesprek af te kunnen zien, zullen de belangen van het bestuursorgaan zwaarder moeten wegen dan de belangen van de belanghebbende. We zullen moeten afwachten of tussen bestuursorganen en belanghebbende een geschil gaat ontstaan over de vraag wiens belangen nu zwaarder wegen. Tot slot is van belang dat ook voor de inspecteurs van de Belastingdienst het oordeel van de Hoge Raad tot een gewijzigde werkwijze zal gaan leiden. Volgens artikel 9, lid 3, van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht gold namelijk dat ook inspecteurs een hoorgesprek met een belastingplichtige niet telefonisch mochten voeren. Dit besluit zal op korte termijn moeten worden aangepast zodat het beleid in lijn ligt met de jurisprudentie van de Hoge Raad.