

NJB 2024/256

Mediation in belastingzaken

Quo Vadis?

Rob F. Havenga, datum 29-01-2024

Datum	29-01-2024
Auteur	Rob F. Havenga ^[1]
JCDI	JCDI:ADS942833:1
Vakgebied(en)	Fiscaal bestuursrecht / Alternatieve geschilbeslechting Fiscaal bestuursrecht / Algemeen Belastingrecht algemeen / Algemeen Belastingrecht algemeen / Organisatie Belastingdienst

Al sinds 2007 is mediation mogelijk in belastingzaken. Sederdien bieden de rechtbanken en de gerechtshoven namelijk de mogelijkheid om fiscale geschillen op te lossen door middel van een mediationtraject. In dit artikel wordt de ontwikkeling van de fiscale mediation beschreven, waar je eigenlijk aan moet denken bij fiscale mediation, wat eraan vooraf ging en wat de stand van zaken nu is. Afgesloten wordt met een conclusie en een aanbeveling.

1. Een korte geschiedenis

In 2003/2004 is er bij de Belastingdienst een pilot geweest om te testen of mediation in belastingzaken zou kunnen bijdragen aan het bevredigender en doelmatiger (sneller en klantvriendelijker - *RFH*) oplossen van fiscale geschillen. Dit zou ook een onnodige belasting van de rechter met zaken die ook op een andere manier zouden kunnen worden opgelost kunnen voorkomen. Deze pilot was succesvol, er werd in 75 fiscale geschillen mediation ingezet waarvan bij 80% met succes. In 2005 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Financiën Wijn de Kamer schriftelijk geïnformeerd over de verkenning van horizontaal toezicht (zie paragraaf 3) en de resultaten van de pilot met mediation bij de Belastingdienst.^[2]In deze brief geeft de staatssecretaris aan dat de conclusie van de pilot is dat de Belastingdienst mediation aan het instrumentarium zal toevoegen. Hij voegt er nog wel aan toe dat het aantal mediators - er werkten 25 interne en externe mediators mee aan de pilot - niet zal worden uitgebreid.

In 2005 stemde de Tweede Kamer vervolgens in met de introductie van mediation in (fiscale) procedures. Sinds 2007 is de mogelijkheid van verwijzing naar mediation ook feitelijk door alle gerechten geïmplementeerd.

In 2008 verscheen de Europese Mediation Richtlijn^[3]die uiteindelijk in 2012 in de Nederlandse wetgeving werd geïmplementeerd.^[4]Door Nederland werd uitsluitend een regeling opgenomen die betrekking heeft op grensoverschrijdende zaken. De Nederlandse regeling alsmede de richtlijn ziet niet specifiek ook op fiscale zaken.

In 2010 verscheen het rapport ' *Prettig contact met de overheid 2 - Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen*'. ^[5]Een van de conclusies van dit rapport was dat de inzet van mediationvaardigheden door de bestuursorganen - waaronder de Belastingdienst - op dat moment nog steeds heel beperkt was. Wel werd geconstateerd dat de inzet van mediationvaardigheden loont.

In 2013 werd door het toenmalige Kamerlid Ard van der Steur een voorontwerp van een initiatiefwetsvoorstel voorgelegd ter internetconsultatie. Het voorstel ontving veel kritiek en de Raad van State adviseerde om het voorstel te heroverwegen, waarmee het definitief strandde. In 2015 deed van der Steur een nieuwe poging met het initiatiefvoorstel Wet registermediator. Dit voorstel werd wel behandeld in de vaste Kamercommissie voor Justitie, maar werd steeds uitgesteld voor de plenaire behandeling vanwege andere belangrijke zaken die prioriteit genoten. Toen Van der Steur in 2015 onverwacht zelf Minister van Veiligheid en Justitie werd, werd het voorstel ingetrokken aangezien de regering voornemens was zelf wetsvoorstellen inzake bevordering van mediation in te dienen.^[6]

Er rustte geen zegen op het wetgevend proces. Op 13 juli 2016 is door het ministerie het wetsvoorstel Wet bevordering Mediation ter internetconsultatie voorgelegd.^[7] Dit voorstel haalde de eindstreep niet om dat minister Van der Steur moest aftreden vanwege de zogenoemde 'bonnetjesaffaire'.

En nog was het niet klaar. In januari 2020 heeft de Minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker aangegeven een conceptwetsvoorstel inzake mediation in consultatie te zullen brengen.^[8] Op 25 juni 2021 maakte hij echter bekend dat er te weinig draagvlak voor de uitgangspunten van het conceptwetsvoorstel was en dat hij om die reden had besloten om het conceptwetsvoorstel niet in consultatie te brengen.^[9]

De Kamerleden Ellian en Knops dienden op 6 juli 2022 een motie in bij de Tweede Kamer waarin de regering wordt verzocht om één centraal mediatorsregister te ontwikkelen met als uitgangspunt het MfN-register.^[10] Deze motie is aangenomen. Op 26 oktober 2023 heeft Minister voor Rechtsbescherming Weerwind zijn reactie gegeven op deze motie.^[11] In de brief geeft de minister aan tot welke uitgangspunten ('contouren') hij komt bij de vormgeving van een publiekrechtelijke regeling van een mediatorsregister. De minister komt vervolgens tot een lijst met 'Punten van uitwerking'. Het belangrijkste punt daarin is dat hij een variant zal gaan uitwerken waarbij het centrale mediatorsregister in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan ('zbo') zal worden geplaatst. In dat kader wordt dan tevens onderzocht of een bestaand zbo daarvoor in aanmerking komt.

Dit was vooralsnog het laatste hoofdstuk in het wetgevend proces met betrekking tot mediation. Teleurstellend of moeten we hier anders tegenaan kijken? Dat hoop ik aan het einde van dit artikel te kunnen duiden.

Een wetgevend kader zullen we voorlopig niet krijgen, zo lijkt het. Op zijn best komt er binnen afzienbare tijd een centraal mediatorsregister. Verder zullen we het moeten doen met zelfregulering en de bescheiden maatregelen die er door de overheid tot dusver zijn getroffen. Voor de fiscale geschillen is zoals hierboven al aangegeven bepaald dat ook mediation behoort tot het instrumentarium van de Belastingdienst. Fiscale mediation, het bestaat dus, maar heel erg populair is het nog niet.

2. Wat is fiscale mediation eigenlijk?

Het is belangrijk om te begrijpen waar mediation in fiscale geschillen zou kunnen worden ingezet. In deze paragraaf zal ik proberen het kader hiervoor te schetsen. Vooraf is het interessant om te zien wat de staatssecretaris hier zelf over zegt in zijn brief aan de Tweede Kamer waarin hij antwoordde op Kamervragen van het Tweede Kamerlid Idsinga naar aanleiding van het rapport *Bestuursorganen in hoger beroep*.^[12]

'Mediation is een vorm van (gespreks)begeleiding. De mediator kiest geen partij en geeft geen oordeel, maar begeleidt de deelnemers aan de mediation naar het zoeken van een oplossing voor het conflict. Daarmee is mediation niet per se een alternatief voor de gang naar de belastingrechter. Dit laat uiteraard onverlet dat gedurende de mediation ook het inhoudelijke fiscale geschil beslecht kan worden. De ervaringen van de Belastingdienst met mediation zijn positief.'

Deze wat bloedeloze beschrijving van mediation getuigt mijns inziens niet van veel enthousiasme over dit instrument bij de staatssecretaris.

Mediation is in de basis een vorm van geschilbeslechting waarbij een neutrale derde - de mediator - partijen op

faciliterende wijze begeleidt bij onderhandelingsessies zonder daarbij zijn/haar mening te geven dan wel een oplossing aan te bevelen.

Belastingen vloeien voort uit de fiscale wetgeving en worden geheven en geïnd door de Belastingdienst. Daar kan een geschil uit voortkomen dat in beginsel gaat over de feiten en de wetsinterpretatie. Als de inspecteur reeds een aanslag heeft opgelegd of voornemens is er één op te leggen kan daar vervolgens bezwaar tegen worden gemaakt door de belastingplichtige; daarna dient de belastingplichtige te worden gehoord door de inspecteur waarna die doorgaans uitspraak zal doen. Vervolgens kan er hoger beroep worden ingesteld gevolgd door cassatie et cetera. In dit proces kan door de rechter op enig moment worden verwezen naar mediation.

Er kan ook een geschil ontstaan dat niet zozeer over de feiten en de wetsinterpretatie gaat, maar meer over het gedrag van partijen, de Belastingdienst en de belastingplichtige. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de opstelling van de Belastingdienst tijdens een controle. Een belastingplichtige kan bijvoorbeeld ook uit irritatie tegen elke aanslag bezwaar maken en dat jaarlijks herhalen. Dat bezorgt de Belastingdienst onnodig veel werk en kan leiden tot een verstoorde verhouding. Mediation zou in dergelijke gevallen een rol kunnen spelen. Verstoorde verhoudingen kunnen in beginsel door middel van mediation weer worden genormaliseerd.

Wanneer in het aanslagtraject reeds een geschil ontstaat dat de wetsinterpretatie en de feiteninterpretatie ontstijgt kan je natuurlijk ook denken aan het inzetten van mediation. De manoeuvreerruimte van de inspecteur is echter beperkt waar het gaat om de toepassing van het recht. Dus het geschil zal dan echt om andere zaken moeten gaan. Mediation kan zeer behulpzaam zijn omdat er daarbij ook (vooral) aandacht uitgaat naar de vraag hoe de miscommunicatie is ontstaan en waarom de emoties daarbij zijn opgelopen.

De Belastingdienst beschikt over eigen mediators die zij kan inzetten in voorkomende gevallen. Er zouden ook externe mediators aangewezen kunnen worden als partijen daarom verzoeken. Maar het lijkt erop dat de Belastingdienst bij voorkeur haar eigen mediators inzet. Ondanks het feit dat een mediator onpartijdig dient te zijn, kleeft hier desalniettemin een zweem van partijdigheid aan. Het is ook denkbaar dat er zowel een externe mediator als een mediator van de Belastingdienst worden ingezet.

3. Stand van zaken

Dat mediation in belastinggeschillen bepaald nog niet storm loopt blijkt wel uit een vorig jaar door de staatssecretaris gepubliceerd overzicht van het aantal keer dat mediation is ingezet in de periode 2018-2022:^[13]

Jaar	Aantallen mediation
2022	8
2021	11
2020	7
2019	21
2018	12

Deze score is weinig bemoedigend. De aantallen zouden wellicht hoger liggen wanneer ook de mediation op gemeentelijk niveau, bijvoorbeeld over geschillen over de WOZ-waarde van woningen en dergelijke zouden zijn meegenomen. Deze cijfers lijken echter niet te worden bijgehouden op centraal niveau.

Naast mediation is sinds 2005 ook het zogenoemde *horizontaal toezicht*^[14] van toepassing. Horizontaal toezicht is een vorm van samenwerking tussen grote ondernemingen (en hun fiscale dienstverleners) en de

Belastingdienst. Er worden afspraken gemaakt tussen de Belastingdienst en de onderneming waarbij centraal staat hoe men met elkaar zal omgaan. Het gaat daarbij om vertrouwen, begrip en transparantie van partijen. De afspraken worden vastgelegd in een convenant. Met horizontaal toezicht probeert de Belastingdienst te bereiken dat er open communicatie is tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige. Op deze wijze kunnen fouten zoveel mogelijk worden voorkomen en worden tevens fiscale procedures tot een minimum beperkt. Verschillen van inzicht ten aanzien van de feiten en de wetstoepassing worden in een vroeg stadium onderkend en veelal opgelost. Ook voor het MKB is er een horizontaal toezicht-afpraak mogelijk. Die richt zich dan vooral op de samenwerking tussen de fiscale dienstverleners en de Belastingdienst.

Zoals bij alle afspraken met de Belastingdienst kunnen er ook over de afspraken binnen een convenant interpretatieverschillen ontstaan. Dat kan leiden tot het wegvallen van de vertrouwensbasis. De convenanten bevatten geen afspraken over rechtstoepassing. De staatssecretaris is van mening dat het in dergelijke gevallen niet voor de hand ligt om de rechter in te schakelen of gebruik te maken van mediation. Wat hem betreft wordt dan het convenant opgezegd.^[15] De VFM^[16] reageerde op dit antwoord van de staatssecretaris met een brief waarin zij stelde dat nadat alle mogelijkheden om een vertrouwensbreuk te herstellen zijn uitgeput, er altijd nog een categorie overblijft waarbij de vertrouwensbreuk zo groot blijft dat zij slechts door een onafhankelijke derde kan worden beslecht. Dit is veel constructiever en meer passend in het concept van horizontaal toezicht dan het eenzijdig opzeggen van het convenant zoals de staatssecretaris suggereert.

Het ligt in de rede te veronderstellen dat de invoering van horizontaal toezicht het aantal geschillen en procedures heeft verminderd. Als gevolg daarvan zal voor deze groep van belastingplichtigen mediation in het algemeen niet snel behoeven te worden ingezet. Aan de andere kant kan in extreme gevallen misschien juist in een situatie van horizontaal toezicht een impasse ontstaan tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst waar mediation wel een rol zou kunnen spelen.

Meer recent is door de Staatssecretarissen van Financiën - Van Rij (Fiscaliteit en Belastingdienst) en De Vries (Toeslagen en Douane) - een traject ingezet om Laagdrempelige Onafhankelijke Fiscale Rechtshulp ('LOFR') in het leven te roepen. ^[17] Deze stap komt voort uit afspraken die werden gemaakt in het coalitieakkoord naar aanleiding van de zogenoemde toeslagenaffaire.^[18] Voor het herstel van vertrouwen en verbetering van de relatie burgeroverheid is LOFR een van de instrumenten. Er is onlangs een kwartiermaker aangesteld die dit verder vorm gaat geven en een ontwerp zal maken voor de inrichting van een *onafhankelijke belangenbehartiger*. Hoewel de uitvoering nog even op zich zal laten wachten zal deze maatregel ook tot gevolg hebben dat er minder mediation nodig zal zijn voor de groep belastingplichtigen die hier gebruik van maakt.

4. Conclusies en aanbevelingen

Fiscale mediation is mogelijk sinds 2007. Zoals uit de hierboven afgedrukte tabel blijkt is het echter nog geen doorslaand succes. Onbekend maakt onbemind is ongetwijfeld een van de oorzaken hiervan. Anderzijds ontbreekt er nog immer een wettelijk kader. Dat wilde in de achterliggende periode maar niet lukken ondanks een aantal pogingen daartoe. Nu de staatssecretaris met het LOFR-project meer ervaring zal gaan opdoen met alternatieve geschilbeslechting ligt het voor de hand dat in het vervolg daarop wederom een stap wordt gezet om fiscale mediation wettelijk te verankeren. Ik ben daar een groot voorstander van. Gebleken is immers dat in meer dan 80% van de gevallen waarbij het werd ingezet, het traject succesvol werd afgerond. De instelling van een centraal mediatorsregister zal ook zeker bijdragen aan de transparantie van het mediationspeelveld.

Ondertussen verdient het aanbeveling dat belastingadviseurs en belastingambtenaren meer kennis krijgen van de mogelijkheden die mediation te bieden heeft. Meer bekendheid met fiscale mediation zal het draagvlak voor een wettelijke verankering vergroten. In de beroepsopleidingen van fiscalisten zou een module mediation kunnen worden opgenomen, om jonge fiscalisten al vroeg kennis te laten maken met het fenomeen mediation en wat je ermee kunt bereiken.

'Mediation in belastingzaken - Quo Vadis?' is de titel van dit artikel. Zoals u kon lezen gaat het niet snel met

de ontwikkeling van fiscale mediation, maar het gaat wel degelijk ergens heen, zoveel is zeker. Fiscale mediation is een blijvertje in het fiscale speelveld, daar twijfel ik niet aan.

Voetnoten

- [1] Drs. R.F. Havenga is belastingadviseur bij HCSD Tax Advisors in Amsterdam.
- [2] Brief van de Staatssecretaris van Financiën, 8 april 2005, [Kamerstukken II 2004/05, 29643, nr. 4](#).
- [3] Richtlijn 2008/52/EG van het Europese Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/ mediation in burgerlijke en handelszaken (*PbEU* 2008, L 136).
- [4] Wet implementatie Richtlijn nr. 2008/52/EG betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken.
- [5] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen*.
- [6] [Kamerstukken II 2012/13, 33722, nr. 2](#), Voorstel van wet van het lid Van der Steur tot het stellen van regels omtrent de registratie en de bevordering van de kwaliteit van mediators (Wet registermediator), ingetrokken op 10 juni 2015.
- [7] internetconsultatie.nl/wetmediation/details, 13 juni 2016.
- [8] [Kamerstukken II 2019/20, 35300 VI, 103](#), 27 januari 2020.
- [9] [Kamerstukken II 2020/21, 29528, nr. 13](#), Mediation en het rechtsherstel.
- [10] [Kamerstukken II 2021/22 29279, nr. 724](#), Motie van de leden Ellian en Knops, 6 juli 2022.
- [11] [Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 822](#), Reactie op de motie leden Ellian en Knops tot (door)ontwikkeling centraal mediatorsregister, 26 oktober 2023.
- [12] Wetenschappelijk Onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) - *WODC Cahier* 2023, 8.
- [13] *Aanhangsel Handelingen II 2022/23*, 1488, 8 februari 2023.
- [14] Zie bijvoorbeeld de brochure van de Belastingdienst 'Leidraad Horizontaal Toezicht Fiscaal Dienstverleners', versie oktober 2022.
- [15] [Kamerstukken I 2006/07, 30322, D](#), Memorie van Antwoord Wetsvoorstel 'Versterking fiscale rechtshandhaving'.
- [16] Vereniging voor Fiscale Mediation, vfmmmediation.nl.
- [17] Zie onder meer de brief van de Staatssecretarissen van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 1 juni 2023, [Kamerstukken 2022/23, 31066, nr. 1240](#).
- [18] [Wikipedia](#): De toeslagenaffaire, ook wel toeslagenschandaal, is een Nederlandse politieke affaire als gevolg van onterechte verdenkingen van fraude met toeslagen en een streng terugvorderingsbeleid van de Rijksoverheid.