

Mediation als 'gamechanger' om fiscale conflicten op te lossen

296

Mr. R. Vos en drs. A.J. van Raaij¹

Na een algemene introductie in het onderwerp mediation als gamechanger² en een weergave van een tweetal praktijksituaties wordt ingegaan op de inzet van mediation bij belastingconflicten. Daarbij worden besproken de mediation via de Belastingdienst en vervolgens de mediation naast rechtspraak. Het artikel wordt afgesloten met conclusie en slotopmerkingen.

1. Inleiding

Als Youp van 't Hek een hele column wijdt aan de Belastingdienst,³ is het wellicht tijd om even rechttop te gaan zitten. Hij is immers de man die Heineken op de knieën kreeg met het merk Buckler. Het is bij de Belastingdienst volgens Youp een grote 'kolerezooi'. Er wordt niet gecontroleerd en de goeie mensen die dat konden zijn bij de Belastingdienst vertrokken door een vertrekregeling die € 700 miljoen heeft gekost.

Loop je als belastingplichtige wel tegen de lamp zoals BN'ers Cootje Stompé of Robin van Linschoten dan besteedt in elk geval de pers daar ruim aandacht aan. In het AD van 25 augustus 2017 schrijft Sheila Sitalsing:⁴ 'je eindigt dan als ontbijtpraktje'. Deze verhalen hebben volgens haar een disciplinerende werking op andere belastingplichtigen. De belastingmoraal is volgens haar hoog in Nederland. Slechts 20% van de belastingplichtigen meent dat de Staat iets van hem afpakt. Zij vraagt zich af of dat zo blijft nu het zo'n 'soepzooitje' is bij de Belastingdienst.

We leven in een tijd dat dingen makkelijk kunnen schuiven: niets is zeker. Wie had immers voor mogelijk gehouden dat Zwarte Piet zou verdwijnen bij onder andere warenhuis De Bijenkorf? Veranderingen vinden doorgaans van onderaf – gezien de hoeveelheid burgerinitiatieven die er op dit moment zijn – ook wel weer hun weg.

2. Is de rechtstaat er voor de burger?

Het betalen van belasting is een wettelijke plicht. Doe je dat niet of niet op tijd, dan kun je met boetes en/of strafrechtelijke sancties worden geconfronteerd. De overheid heeft in de naleving van de belastingregelgeving veel machtsmiddelen tot haar beschikking. Daarmee is in de basis sprake van ongelijkheid tussen burger en overheid. Gelukkig is er de nodige rechtsbescherming in de wetgeving opgenomen. Doorgaans heeft de belastingplichtige daarbij de hulp nodig van een professionele belastingadviseur of advocaat. Uiteraard kost dat geld en heel veel energie. Met ingewikkelde keuzes: ga je een jarenlange strijd via de rechter aan of probeer je in onderling overleg tot een deal te komen. Net als in het bedrijfsleven geldt: je bent daarin grotendeels afhankelijk van 'de vent' en niet 'de tent'.

Lange tijd was de Belastingdienst het paradepaardje van de overheid, met kwalitatief zeer goed personeel. Inmiddels zijn we diverse reorganisatierondes verder en was de laatste reorganisatie er een die moest leiden naar meer automatisering en minder mensen in dienst bij de Belastingdienst. Inmiddels is bekend dat veel meer mensen van de vertrekregeling gebruik hebben gemaakt dan de bedoeling was. Natuurlijk is het zo dat automatisering helpt bij het efficiënt handhaven van de naleving door de belastingplichtigen van hun fiscale verplichtingen. Alleen is de menselijke factor van onschatbare waarde bij diezelfde uitvoering. En die lijkt een beetje uit het oog te zijn verloren.

Ook Vinkenslag⁵ heeft zijn sporen achtergelaten. Een grote mate van vrijheid van handelen van elke inspecteur bracht lange tijd met zich mee dat het relatief makkelijk was om in individuele gevallen veelal tot afspraken te komen. Deze autonomie gaf de belastinginspecteur ook een zeker aanzien. Echter, in het huidige tijdsbeeld valt het 'op een akkoordje kunnen gooien' niet goed in de publieke opinie. Buiten de openbaarheid maakt het ook oncontroleerbaar. En een Belastingdienst die uit vrees voor geweld buigt voor ongelegitimeerde afspraken met bijvoorbeeld woonwagengkampbewoners kan ook niet.

Hoe staat het met het beroep op de rechter in conflicten en/of geschillen tussen burger en overheid?⁶ Op het congres 'Efficiënte geschilbeslechting in belastingzaken' van de Vereniging voor fiscale mediation op 14 juni 2017⁷ heeft raadsheer in de Hoge Raad Theo Groeneveld verwezen en aandacht gevraagd voor het rapport 'Menselijk en rechtvaardig'

1 Mr. R. Vos is advocaat-belastingkundige en mediator bij Hertoghs Advocaten en drs. A.J. van Raaij is organisatie-psycholoog/mediator bij Partner-Mediation.

2 *Uitrollen is het nieuwe doorpakken. De eerste jeukwoorden op kantoor* van Japke-d. Bouma, Thomas Rap 2016. Volgens Bouma is het woord 'gamechanger' een van de veel gebruikte jeukwoorden op kantoor.

3 Column Youp van 't Hek in het NRC van 26 augustus 2017, 'Arm Ajax'.

4 Column Sheila Sitalsing in het AD van 25 augustus 2017, 'Al maanden lezen we dat het een bende is bij de Belastingdienst'.

5 Vinkenslag, Kamerstukken II, 2003-2004, 29 643, nr. 2, 'Aanpak vrijplaatsen'.

6 In het FD van 1 juli 2017 is door Wilma van Hoeflaken aandacht besteed aan het onderwerp 'In relatietherapie met de Belastingdienst'.

7 VFM-congres 'Efficiënte geschilbeslechting in belastingzaken' op 14 juni 2017 in Utrecht waarvan verslag is gedaan in WFR 2017/155 door L.J.A. Pieterse.

van HiiL Innovating Justice.⁸ Een van de conclusies hierin is dat veel mensen het gevoel hebben dat bij een conflict de gang naar de rechter niet helpt. Ook concludeert HiiL dat alle spelers, zoals rechters, advocaten en ambtenaren vastzitten in hun eigen spel. Groeneveld concludeert dat het toernooimodel leidt tot rampen. Mediation is volgens hem een prachtig middel om uit de vechstand te raken.

2.1. Project Escala

In 2014 heeft de Belastingdienst verslag gedaan van het zogenoemde project Escala.⁹ Project Escala betreft een onderzoek naar zwaar geëscaleerde belastingdossiers. Bedoeling van het project was om een aantal aangedragen dossiers te analyseren en tot aanbevelingen te komen. Het onderzoeksteam van de Belastingdienst ziet procederen als een vak. Gezag, frequentie en concentratie is daarbij belangrijk. Niet procederen is ook een vak. En dat betekent sturen op compliance, helpen en ook aanpakken. In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen het 'geschil' en het 'conflict'. Een geschil is volgens de onderzoekers: feitelijk en juridisch, cognitief zakelijk rationeel, dat gaat over rechtmatigheid en efficiency. Een conflict gaat over relatie/communicatie, emotie, is niet rationeel en gaat volgens hen over rechtvaardigheid en effectiviteit.

Er zijn, aldus de onderzoekers, zo'n 4.000 tot 5.000 rechtszaken per jaar met daarin de Belastingdienst als repeat player. Van de 74 procesdossiers die zij hebben onderzocht herkennen zij 4 conflictdossiers, 20 dossiers zonder conflictelementen en 50 dossiers met conflictelementen. Wat is nu de rol van conflicten en conflictelementen in procesdossiers?

Het onderzoeksteam concludeert ten aanzien van de behandelaar van de Belastingdienst dat die doorgaans goed is op zijn vakgebied (inhoudelijk) en voldoende scoort als het gaat om een normale communicatie en relatie. Maar de ambtenaar is niet goed in het herkennen en erkennen van emoties, onmacht en in chaos. Het wel horen maar niet luisteren. Gelijk hebben, de 'eigen werkelijkheid' en tunnelvisie spelen dan parten. De gang naar de rechter wordt gezien als de geëigende weg om zaken als deze 'op te lossen', een juridische benadering die past bij de doorgaans (fiscaal) inhoudelijk georiënteerde belastingambtenaar.

2.2. Burgerperspectief: een manier van kijken

In de samenvatting *Burgerperspectief: een manier van kijken*¹⁰ van het verslag van de Nationale Ombudsman over 2015, lezen we: 'De overheid zegt enerzijds dat burgers in het kader van de participatiesamenleving meer de ruimte krijgen om zelf hun zaken te regelen. Anderzijds perkt zij deze ruimte in door allerlei eisen en regels te stellen en zwaar te straffen daar waar regels niet worden opgevolgd. Dit staat haaks op elkaar en leidt in de praktijk tot problemen.' Daarnaast vermeldt het verslag dat 'de meeste klachten die bij ons binnenkomen zijn ontstaan doordat de overheid de burger uit het oog is verloren'.

2.3. Systeemtransities vragen om persoonlijke transities

In 'Verandering van tijdperk. Nederland kantelt'¹¹ omschrijft Jan Rotmans, hoogleraar Transitiekunde aan de Erasmus Universiteit, een transitie als een kentering en kanteling. Daarmee bedoelt hij verandering van regels, wetten, organisaties, denkbeelden en ideeën en omgangsvormen en gedragingen, die de samenleving bepalen. Transitie gaat over de interactie tussen mensen en systemen. Het opschudden van die systemen kan alleen de mens zelf doen, want hij heeft die systemen zelf gecreëerd.

Een systeemtransitie bij de Belastingdienst zou dus vragen om persoonlijke transities. Het vraagt zelfreflectie en reflexiviteit om je daar bewust van te worden en te bezien welke rol je niet alleen als belastingambtenaar maar ook als advocaat en of adviseur wilt en kunt spelen in het weer menselijk en dienend maken van de Belastingdienst.

3. Aandacht voor aandacht. Echt in gesprek willen: een tweetal praktijksituaties

Hieronder schetsen wij een tweetal praktijkvoorbeelden die het belang laten zien van een goed gesprek tussen de burger en de overheid. Met oprechte aandacht voor elkaar, zodat de burger zich gehoord en gezien voelt, maar ook zorgt voor gedragen oplossingen. Zowel in een discussie met de Ontvanger als met de inspecteur.

3.1. Verzoek om een betalingsregeling bij de Ontvanger

Het loket dat bij de Belastingdienst over de betaling van belastingschulden gaat is de Ontvanger. Logisch dat daar de emoties nog hoger kunnen oplopen dan bij de inspecteur. Is er – ook door schade en schande wijs geworden – door-

8 Rapport *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtstaat er voor de burger?* Juridisch onderzoeksinstituut HiiL, mei 2017.

9 Project Escala, presentatie in mei 2014 voor de Vereniging van Overheidsmediation door Crijns en Dautzenberg.

10 Jaarverslag 2015. *Burgerperspectief: een manier van kijken*, www.nationaleombudsman.nl.

11 Jan Rotmans, Martijn Jeroen Linden, *Verandering van tijdperk. Nederland kantelt*, Aeneas Media, Den Bosch 2014. ISBN: 9789461040350.

gaans een wat halsstarriger houding merkbaar bij de Ontvanger?

Als je je belastingsschuld niet op tijd kunt betalen, kun je een verzoek doen om een betalingsregeling. Ben je het niet eens met een naheffings- of navorderingsaanslag, dan kun je daartegen in bezwaar. In principe wordt dan automatisch uitstel van betaling verleend. Ook logisch, want de schuld staat nog niet definitief vast. De Ontvanger vraagt soms om zekerheid. Voor de belastingplichtige niet altijd te volgen, want in veel gevallen is het vragen van zekerheid hetzelfde als de schuld betalen. En daarvoor vraagt je nou juist om uitstel. De Ontvanger is gebonden aan strak beleid.¹²

Het lijkt erop dat momenteel de belastingplichtige als het om invordering gaat, weinig andere keus heeft dan gebruik te maken van de (overigens beperkte) bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Wordt een verzoek om uitstel van betaling afgewezen, dan kun je in beroep gaan bij de directeur. Dien je eerst een pro-forma-beroepschrift in met het verzoek om een nadere termijn te geven voor onderbouwing dan levert dat ook tijdswinst op. De beroepsprocedure omvat verder een hoorgesprek en het concepthoorverslag kan eerst ter beoordeling worden toegezonden. Al met al ben je dan al snel een halfjaar verder. Deze procedure geeft de belastingplichtige in elk geval lucht om intussen te kunnen sparen voor de Belastingdienst.

'Is dit nu de aangewezen weg om hiermee om te gaan of kan het ook anders. Is het niet veel efficiënter, om veel eerder het gesprek aan te gaan en tot betalingsafspraken te komen waar de Ontvanger een ruime mogelijkheid heeft om op maat gerichte betalingsafspraken te maken?'

Past het bij het verplichte karakter van betalen van belasting wellicht juist dat de overheid zich bij de betaling daarvan soepeler opstelt dan de gemiddelde crediteur? Temeer omdat de Belastingdienst ook ten opzichte veel schuldeisers nog eens voorgaat. Nog niet zo lang geleden verwoordde een belastingplichtige richting de Ontvanger: 'Realiseert u zich dat ik de afgelopen 10 jaar zo'n slordige 2,5 miljoen euro aan inkomstenbelasting heb betaald?' Je kunt dan als ambtenaar denken: u heeft veel geld verdiend en daarom moet u zoveel belasting betalen. Feit blijft dat deze belastingplichtige dit bedrag nominaal heeft bijgedragen aan de overheid. Je kunt dan zeggen, dat doet er niet toe, maar het is wel een emotie die kan spelen bij die burger. Het kan helpen als de Ontvanger begrip toont.

3.2. Verzoek om standpuntbepaling door de inspecteur afgewezen

Als fiscaal advocaat heb je regelmatig met fiscale geschillen te maken met in elk geval conflictelementen, dan wel dat sprake is van een echt conflict. Stuur je als advocaat een brief, dan is het goed mogelijk dat de andere kant 'er eens even voor gaat zitten' en een mogelijk defensieve houding uitlokt bij de inspecteur.

Hieronder geven wij een praktijkvoorbeeld. Het betreft een puur materieel geschil. Geen formeel geschil waarin boetes aan de orde zouden kunnen komen. Nee, simpelweg de vraag naar de fiscale behandeling van een bepaalde transactie door een ondernemer. De inspecteur was daartoe schriftelijk aangezocht en het duurde allereerst geruime tijd voordat de zaak was toegewezen aan een ambtenaar die de zaak in behandeling zou nemen. Toen dat eenmaal was gebeurd, vroeg de ambtenaar om meer informatie. Nadat daar in onze beleving aan was voldaan, stuurde de inspecteur de navolgende tekst per e-mail:

'Naar aanleiding van uw verzoek van datum [x] wil ik in deze e-mail nader ingaan op vooroverleg en wat de Belastingdienst daaronder verstaat. Voorts geef ik aan dat ik uw verzoek buiten behandeling stel. In paragraaf 3 van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht is de staatssecretaris van Financiën ingegaan op vooroverleg. De staatssecretaris schrijft dat vooroverleg een overleg is tussen de inspecteur enerzijds en de belanghebbende of zijn vertegenwoordiger anderzijds, dat leidt tot een standpuntbepaling van de inspecteur over de wijze waarop het recht in een specifiek geval moet worden toegepast. Een standpuntbepaling is uiteraard pas mogelijk als uit het verzoek de feiten, de rechtsregels en de conclusie duidelijk blijken. De staatssecretaris geeft aan dat het verzoek een duidelijke omschrijving van de casus moet bevatten, waarover een standpunt wordt gevraagd, inclusief alle feiten en omstandigheden en, indien betrekking hebbend op de toepassing van het recht, een helder(e) standpunt/zienswijze/conclusie moet bevatten over de fiscale consequenties van de voorgelegde casus. De brief van datum [x] voldoet niet aan de vereisten van vooroverleg. Met name geeft het verzoek geen overzicht van de feiten die aan uw verzoek ten grondslag liggen. Zo gaat uw verzoek niet in op de feiten die aan de schadevergoeding ten grondslag liggen. Een goed inzicht in de feiten is van groot belang voor de beoordeling van uw verzoek. Bij e-mail van datum [x] heeft mijn collega [x] u er reeds op gewezen dat uw verzoek niet voldoet aan de vereisten van vooroverleg. In uw e-mails van datum [x] is het geconstateerde verzuim niet hersteld. Ik stel uw verzoek buiten behandeling. Ik ga ervan uit dat ik u hiermede voldoende heb geïnformeerd. Volledigheidshalve zij vermeld dat ik hiermee dus geen inhoudelijk oordeel

12 Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders, 24 december 2015.

geef over (...). De door u verstrekte (...) geven mij overigens onvoldoende aanleiding om uw opvatting te kunnen volgen.'

Deze reactie kwam voor mij, als fiscaal advocaat, totaal onverwacht. In de volle veronderstelling dat na al het gevraagde en gebodene een standpunt van de Belastingdienst zou volgen, kwam de mededeling dat in het geheel geen standpunt zou volgen. Geen bevestiging en ook geen afwijzing.

Een eerste reactie die dan in je op komt is dat je 'op hoge poten' een brief terugstuurt. Echter steeds weer bewust kiezen voor het willen voeren van een echt gesprek ligt net zo goed bij de advocaat. Daarom besloot ik de ambtenaar terug te bellen en het boetekleed aan te trekken. 'Volgens mij heb ik hier iets verkeerd gedaan in uw ogen.' Al vrij vlot brak het gesprek open en de inspecteur gaf aan wat er nog nodig was. De inspecteur kreeg de gevraagde informatie en zijn standpunt volgde binnen enkele weken. Wat leren wij hieruit? Schriftelijk communiceren zonder mondelinge communicatie werkt snel misverstanden in de hand met conflictneigingen. In een vroeg stadium met elkaar spreken maakt het veel eenvoudiger en is in intermenselijk opzicht voor beide partijen veel prettiger.

4. Implementeren van de menselijke maat: inzet van mediation

Sinds 2005¹³ is mediation een middel dat bij belastingconflicten kan worden ingezet. Mediation in belastingzaken wordt zowel georganiseerd vanuit de Belastingdienst als via verwijzing door de rechterlijke macht. Mediation is een zeer geschikt middel om het echte gesprek te voeren, belangen van partijen op tafel te krijgen en om tot gedragen oplossingen te komen. Allemaal elementen die bij kunnen dragen aan de behoefte van de burger om gehoord en gezien te worden. Alles is er in potentie al en nu lijkt ook de tijd rijp om dit middel ten volle te gaan benutten.

4.1. Mediation via de Belastingdienst

Op de website van de Belastingdienst¹⁴ wordt uitgebreide informatie gegeven over mediation. Aangegeven wordt dat mediation onder andere kan worden toegepast:

- bij een geschil dat is ontstaan tijdens een controle of onderzoek;
- als een klacht is ingediend;
- als een bezwaarschrift is ingediend;
- als een beroepschrift is ingediend;
- in alle andere situaties waarin een geschil escaleert.

Niet alle zaken zijn volgens de Belastingdienst geschikt voor mediation. Als een belastingplichtige een principiële uitspraak wil over een puur juridische vraag is mediation niet het meest geschikte middel. Het is daarbij wel van belang dat vastgesteld wordt of sprake is van een puur juridisch geschil dan wel dat met een goed gesprek over de feiten tot een gemeenschappelijke oplossing kan worden gekomen. Interpretatie van de feiten kan al snel tot misverstanden leiden.

Mediation kan alleen als beide partijen bereid zijn om mee te werken. Volgens de Belastingdienst reageren in de praktijk zowel Belastingdienst als belastingplichtige in een conflict doorgaans positief op een verzoek om mediation. Hierbij speelt de mediationcoördinator (hierna: coördinator) van de Belastingdienst een belangrijke rol. Als een van de partijen gebruik wil maken van mediation, zorgt hij voor de coördinatie, benadering van partijen en geeft waar nodig aanvullende informatie. Voor mediation kunnen beide partijen – zowel belastingplichtige als Belastingdienst – het initiatief nemen. Zodra beide partijen dan met de mediation akkoord gaan, organiseert de coördinator een eerste bijeenkomst en zoekt daarbij een (interne) mediator.

De Belastingdienst werkt in principe met interne mediators die werken volgens de gedrags- en tuchtregels van de MfN¹⁵. Hoewel de inzet van een interne mediator wel vragen op kan roepen bij belastingplichtigen ten aanzien van de neutraliteit, zijn in de praktijk de ervaringen met de interne mediators doorgaans positief. Wellicht dat een interne mediator extra zijn of haar best doet om de neutraliteit te betrachten. Ook het gegeven dat de interne mediator onderworpen is aan de beroepsregels van de MfN kan als een kwaliteitswaarborg worden gezien en die bovendien kan worden getoetst als daarover wordt geklaagd door (een van) partijen.

De mediator kent geen van de betrokkenen zakelijk of persoonlijk en is altijd afkomstig uit een andere regio dan die van de partijen. De mediator ontvangt van de mediationcoördinator de adresgegevens van de partijen en een zeer korte omschrijving van het geschil. De mediator begint zonder voorkennis aan de mediation en kent de achterliggende juridische stukken niet. Zo gaat hij onbevooroordeeld de mediation in. De mediator ontmoet beide partijen tijdens de eerste bijeenkomst. De mediator bespreekt de werkwijze en de aard van het geschil met beide partijen. Vervolgens ondertekenen partijen een mediationovereenkomst, waarin hun rechten en verplichtingen zijn vastgelegd.

¹³ Mediation is gestart met een pilot bij de Belastingdienst in 2005.

¹⁴ www.belastingdienst.nl.

¹⁵ Mediatorsfederatie Nederland, www.mfnregister.nl.

Vertrouwelijkheid staat centraal bij mediation. Wat tijdens de mediation naar voren komt, speelt alleen tijdens de mediation een rol. Op deze manier kunnen in alle openheid informatie en voorstellen worden besproken. Tijdens de mediation kan een belastingplichtige zich laten bijstaan door een belastingadviseur of advocaat. Deze kan de oplossingen dan fiscaal inhoudelijk bekijken. Vervolgens worden ze schriftelijk vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. Deze overeenkomst wordt door beide partijen ondertekend. Ook als partijen het niet op alle punten eens zijn geworden, wordt de gedeeltelijke overeenkomst toch vastgelegd. Zo kan de reguliere procedure beperkt blijven tot de resterende geschilpunten. Over de verdere behandeling daarvan maken partijen dan afspraken.

Ten aanzien van de vertrouwelijkheid rijst wel de vraag hoe daar mee om te gaan als tijdens de mediation een vermoeden rijst dat strafbare feiten zijn gepleegd. Duidelijke rechtspraak ontbreekt op dat punt. Betreft het een mogelijk strafbaar feit dat geheel buiten het fiscale conflict van de mediation staat, dan kunnen wij ons voorstellen dat een dergelijk feit niet onder de geheimhoudingsplicht valt. Betreft het een mogelijk strafrechtelijke duiding van een handeling die onderwerp is van de mediation zelf, dan kan de belastingplichtige naar mijn mening zich in principe beroepen op de geheimhoudingsbepaling. Een mediator doet er in elk geval verstandig aan om partijen vooraf te waarschuwen dat strafrechtelijke delicten mogelijk niet worden gedekt door de vertrouwelijkheid van de mediation. Een gewaarschuwd mens telt immers voor twee.

Tijdens de mediation ligt de eventuele reguliere fiscale procedure tijdelijk stil. Denk hierbij aan bijvoorbeeld invorderingsmaatregelen, bezwaar- of klachtbehandeling. De reguliere procedure treedt weer in werking als partijen het ondanks de mediation niet of slechts gedeeltelijk met elkaar eens worden. De door partijen gekozen oplossing zal wel binnen de mogelijkheden van de wet dienen te passen.

Volgens de Belastingdienst kent bijna 80% van de mediationen bij de Belastingdienst een goede afloop. De totale duur van een mediation is gemiddeld 4,5 uur. Vanaf het moment dat partijen hebben gekozen voor mediation duurt het slechts een paar weken voordat het eerste gesprek plaatsvindt. Mediation is vaak financieel voordelig. Voor beide partijen geldt dat mediation over het algemeen minder kost dan een reguliere rechtsgang. Er zijn geen kosten verbonden aan mediation via de Belastingdienst, behalve de kosten die belastingplichtige zelf maakt, bijvoorbeeld de kosten van een belastingadviseur of fiscaal advocaat.

4.2. Mediation naast rechtspraak

Mediation naast rechtspraak betekent dat de rechtbank of het gerechtshof waar de fiscale procedure loopt, partijen wijst op de mogelijkheid van mediation. Dit kan schriftelijk: beide partijen ontvangen een brief met daarin een informatiebrochure, de mediationzelftest en een antwoordformulier. Ook kan de rechter tijdens een zitting aangeven dat de zaak geschikt is voor mediation: hij zal partijen dan mediation voorstellen. Partijen kunnen ook zelf de mediationfunctionaris, waarover elke rechtbank en elk gerechtshof beschikt, benaderen. De mediationfunctionaris geeft antwoord op vragen, benadert de wederpartij met een voorstel tot mediation, helpt de partijen bij het vinden van de juiste mediator en organiseert de eerste afspraak.

Wordt voor mediation gekozen, dan wordt de fiscale procedure stilgelegd. Komen partijen in de mediation tot een oplossing, dan wordt de procedure beëindigd. Komen partijen er niet of slechts gedeeltelijk uit, dan volgt terugverwijzing van de (gedeeltelijke) zaak naar de behandelend rechter. Het beëindigen of (gedeeltelijk) voortzetten van de procedure regelen partijen via hun advocaat of adviseur of via de Belastingdienst.

De mediation verloopt op zich op dezelfde wijze als mediation bij de Belastingdienst. De eerste bijeenkomst begint met de bespreking van de mediationregels en de mediationovereenkomst waarin de taken en verplichtingen van alle betrokkenen zijn vastgelegd. De mediator gaat na of partijen tot een oplossing kunnen komen. Alle partijen zijn in principe bij alle besprekingen aanwezig. De mediator legt de afspraken en oplossingen schriftelijk vast in een vaststellingsovereenkomst. Bij de laatste bijeenkomst vullen alle partijen, advocaten en andere betrokkenen die alle bijeenkomsten hebben bijgewoond een vragenlijst in. Deze leveren zij in bij de mediator.

Mediation naast rechtspraak staat alleen open voor mediators die registermediator zijn bij het MfN en die staan ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand. Deze registermediators zijn gebonden aan het MfN-reglement. Hierin staat onder meer dat ze een geheimhoudingsplicht hebben en onafhankelijk, neutraal en voortvarend moeten optreden. MfN-registermediators zijn gebonden aan onafhankelijk tuchtrecht voor mediators. Heeft een partij een klacht over de mediator, dan kan gebruik worden gemaakt van de MfN-klachtenregeling. Klachten over andere aspecten van mediation naast rechtspraak kunnen worden ingediend bij het bestuur van de gerechtelijke instantie waar de fiscale procedure loopt.

Anders dan bij mediation bij de Belastingdienst zijn partijen samen verantwoordelijk voor de betaling van de

mediator. Op de lijst met mediators van de rechtbank staat vermeld welk uurtarief een mediator hanteert. Dit kan per mediator verschillen. Over de verdeling van de kosten maken partijen een afspraak waarbij doorgaans ieder de helft betaalt.

De vraag die veel wordt gesteld is of een mediator die ook fiscalist is, de kansen op een succesvolle mediation bij belastinggeschillen al dan niet vergroot. Belastingzaken zijn best technisch van aard. Ik kan mij voorstellen dat voor een mediator die geen kaas heeft gegeten van fiscale zaken, het best lastig is om het gesprek tussen Belastingdienst en belastingplichtige alleen al te volgen. Valkuil is anderszijds dat als je inhoudelijk van de hoed en de rand weet, je misschien te veel gericht bent en eigenaar wordt van de inhoud. En te weinig oog hebt voor het achterliggende probleem in de discussie. Ook binnen de fiscaliteit zie je veel verdere specialisatie binnen het vakgebied. Je hoeft denk ik ook geen omzetbelastingsspecialist te zijn om in omzetbelastingzaken te kunnen mediaten. Wel scheelt het als je als fiscalist de taal spreekt en goed kunt volgen waar het gesprek over gaat. In zoverre draai ik het om: omdat ik begrijp waar partijen het over hebben, kan ik mij makkelijker richten op het hogergelegen probleem.

In de praktijk wordt zeer bescheiden gebruikgemaakt van de mogelijkheid van mediation. Bij belastingplichtigen en hun adviseurs is mediation vaak onbekend. Informeer je hen erover, dan staan zij daar doorgaans positief tegenover. Het is met name de Belastingdienst die mediation vaak afwijst.¹⁶ Het is ons niet geheel duidelijk waarom. We hebben de indruk dat het onder meer te maken heeft met het voorkomen van inmenging van derden: angst voor pottenkijkers. Wat soms helpt is om een mediator van de Belastingdienst in te zetten als een soort neutrale voorzitter of procesbegeleider. Er is dan geen sprake van een formele mediation met een mediationovereenkomst, maar van een informele mediation. Ook dat kan zeker helpen om het conflict proberen op te lossen. Wat ook zeker een bijdrage kan leveren is als de belastingplichtige zich laat bijstaan door een advocaat of adviseur die gebruikmaakt van mediationvaardigheden. Nog mooier is als dat van beide kanten gebeurt.

Hopelijk zal de tijd ervoor zorgen dat mediation door alle partijen wordt ervaren als een geëigend middel om anders om te gaan met conflicten, wat voor beide partijen een win-winsituatie oplevert als het gaat om de uitkomst, maar zeker ook als het gaat om de indruk die men heeft van de overheid.

5. Conclusie en slotopmerkingen

Als het om het betalen van belasting gaat, mag van elke belastingambtenaar worden verwacht dat deze zijn dienende plaats kent. Het verplichtende karakter om een fors deel van je inkomen voor het algemeen belang af te staan en de dwangmiddelen die de ambtenaar kan inzetten bij de handhaving, vragen juist om een luisterend oor en een servicegerichte houding.

In een maatschappij waar volgens de Nationale Ombudsman de meeste klachten ontstaan doordat de overheid de burger uit het oog is verloren, is er momentum voor verandering. Maar verandering gaat nooit over systemen, maar over mensen.

Het project Escala van de Belastingdienst laat zien dat ambtenaren zich doorgaans goed thuisvoelen in de fiscale inhoud. Is sprake van een normale relatie met een belastingplichtige, dan gaat dat prima. Gaat er in die relatie iets mis, dan vraagt dat om (extra) conflictdeskundigheid van de ambtenaar. En heeft de ambtenaar die niet of onvoldoende in huis, dan kan het initiatief worden genomen voor mediation. En daarop hoeft uiteraard niet alleen van de kant van de belastingplichtige een beroep te worden gedaan, laat staan dat die door de Belastingdienst wordt geweigerd. Mediation als 'gamechanger' voor het oplossen van conflicten en een meer tevreden burger.

¹⁶ Register Belastingadviseurs, juni 2017, nummer 3; interview met Roelof Vos: 'Mogelijkheden mediation vaak onderbenut'.