

Reactie van het Register Belastingadviseurs (RB) op het ter consultatie voorgelegde concept voor de ‘Wet bevordering mediation’

Algemeen

Het RB heeft met belangstelling kennis genomen van het ter consultatie voorgelegde concept van de Wet bevordering mediation. In het algemeen stemt het RB in met het stellen van kwaliteitseisen aan mediators, hetgeen ook belanghebbenden zichtbaar wordt door het hanteren van de wettelijk beschermde titel ‘beëdigd mediator’. Het stellen van duidelijke regels voor (behoud van) inschrijving en het instellen van tuchtrechtspraak ziet het RB ook als een belangrijke waarborg ten aanzien van de kwaliteit van mediators.

Het thans voorliggende concept kan in zijn algemeenheid instemming krijgen van het RB. Desondanks heeft het RB enige aanvullende opmerkingen, waarbij het RB zich met name concentreert op de werking van het wetsvoorstel op de praktijk van de bij haar aangesloten leden en de voorgestelde wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht (AWB). Het RB is van oordeel dat in het kader van dit wetsvoorstel nog nader onderzoek moet worden gedaan naar de noodzaak en wenselijkheid van andere aanpassingen in de AWB en de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR).

Het RB onderschrijft de wens om mediation als methode van geschiloplossing te stimuleren, ook binnen het belastingrecht. Daarbij plaatst het RB wel een tweetal kanttekeningen.

1. Een mediation binnen het belastingrecht vereist de nodige basiskennis ten aanzien van dit specifieke rechtsgebied. Het registeren van dit aandachtsgebied bij de inschrijving in het register is dan ook een vereiste en zal slechts gelden voor door de Minister goedgekeurde opleidingen. Het RB pleit naast deze opleidingseis tevens een lidmaatschap van een beroepsvereniging op dit rechtsgebied verplicht te stellen.
2. Er kan onduidelijkheid ontstaan, indien een mediation ten aanzien van een belastinggeskil zou plaatsvinden door een mediator van de Belastingdienst. Op grond van het voorgestelde artikel 469 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek verbindt de mediator zich om tegen loon voor ten minste twee partijen als mediator

op te treden. Niet duidelijk is of het loon ten laste van alle partijen komt/dient te komen met wie de mediator de overeenkomst aangaat. Het komt het RB vreemd voor indien bij een mediation in het kader van een bezwaarschriftenprocedure de mediator in dienst van de Belastingdienst een vergoeding in rekening zou moeten brengen aan de belastingplichtige die bezwaar heeft gemaakt. Daarnaast vraagt het RB of de kosten van een mediation door een door belanghebbende aangedragen mediator deels voor rekening van de Belastingdienst zal komen. Aanvullend adviseert het RB de term 'loon' te vervangen in de term 'vergoeding'.

Het RB uit haar bezorgdheid over de mogelijke kosten voor beëdigd mediators op basis van het voorstel. Inschrijving vereist niet alleen een verregaande opleiding met eventueel aandachtsgebied, maar leidt er ook toe dat inschrijfgeld verschuldigd is, dat ook kostendekkend moet zijn voor het in te voeren tuchtrecht en andere zaken. Ook op diverse andere plekken is kenbaar gemaakt dat de kosten zullen moeten worden gedragen door de groep van beëdigd mediators zelf. De bezorgdheid van het RB is dan ook met name gericht op de vraag of er uiteindelijk voldoende beëdigd mediators met een fiscaal aandachtsgebied gebruik zullen maken van de inschrijvingsmogelijkheid.

Het RB is zeer positief over het invoeren van een verschoningsrecht voor de beëdigd mediator op basis van artikel 19 van het concept van de Wet bevordering mediation. Dit geldt eveneens voor de wijziging van artikel 7:10 AWB ten aanzien van de beslistermijnen bij bezwaar en de keuzevrijheid ten aanzien van inzet van mediation als geschilbeslechting.

Op diverse plaatsen in het voorstel wordt gesproken over beroepsorganisaties die betrokken zijn bij onder andere de samenstelling van de Commissie of de Raad van Tucht. Het RB levert graag een bijdrage als beroepsorganisatie bij de verdere vormgeving en uitvoering van dit concept wetsvoorstel.

Artikelsgewijs commentaar

Artikel 2:4a AWB Het bestuursorgaan spant zich in om geschillen te voorkomen door vroegtijdige en actieve communicatie

Volgens de toelichting is het doel van deze bepaling om een wettelijke inspanningsverplichting op te nemen om geschillen te voorkomen door vroegtijdige en actieve communicatie. Naar het oordeel van het RB is deze bepaling overbodig, althans zou deze overbodig moeten zijn. Een bestuursorgaan behoort naar het oordeel van het RB

steeds te streven naar het voorkomen van geschillen. Besluitvorming door een bestuursorgaan moet zorgvuldig tot stand komen, hetgeen reeds in artikel 3:2 AWB tot uitdrukking komt. Het vroegtijdig en actief communiceren leidt per definitie tot een zorgvuldige besluitvorming die efficiënt en effectief is. Het opnemen van een inspanningsverplichting in de wettelijke bepalingen heeft dan ook naar de mening van het RB geen toegevoegde waarde. Tevens is onduidelijk op welke wijze dit getoetst moet worden en wat de gevolgen zijn, indien belanghebbenden van mening zijn dat er geen sprake was van vroegtijdige en actieve communicatie.

Artikel 7:1b AWB Het bestuursorgaan bevordert een goede communicatie met de indiener van het bezwaarschrift

Naar het oordeel van het RB is deze bepaling eveneens overbodig, althans zou deze overbodig moeten zijn. Van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat zij in het kader van bezwaarprocedures zorgvuldig handelt. Een goede communicatie is dan ook een vanzelfsprekendheid. Daarnaast twijfelt het RB aan nut en noodzaak tot het opnemen van dit soort inspanningsverplichtingen in een wettelijke regeling.

Het RB pleit tevens in dit kader voor een aanpassing van het bepaalde in artikel 25 AWR, alwaar thans in afwijking van artikel 7:2 AWB is bepaald wanneer kan worden afgezien van horen in belastingzaken. Thans is het horen in belastingzaken opgenomen in het vrijwel gelijklopende artikel 9, onderdeel 4 van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht. Het RB pleit ervoor deze uitzondering op artikel 7:2 AWB te schrappen.

Artikel 7:3a

Allereerst stelt het RB voor tot een wijziging van de voorgestelde nummering van artikelen in de AWB. Het lijkt het RB logischer het huidige artikel 7:3 AWB ten aanzien van het afzien van horen te vernummen naar artikel 7:2a AWB, zodat daarmee ruimte ontstaat om in artikel 7:3 AWB de regeling ten aanzien van mediation vorm te geven en eventueel in een nieuw artikel 7:3a AWB aanvullende bepalingen op te nemen ten aanzien van het afzien van mediation. Hiermee ontstaat naar de mening van het RB een logische opbouw in artikelleden.

In tegenstelling tot de huidige bepaling van artikel 7:2 AWB inzake horen bevat het voorgestelde artikel 7:3a AWB een 'kan'-bepaling. Het RB pleit ervoor (mede op basis van

de toelichting bij het wetsontwerp) deze kan-bepaling te laten vervallen. De bepaling van lid 1 zou dan als volgt kunnen worden vormgegeven: “Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbende in de gelegenheid deel te nemen aan mediation.” Daarmee wordt naar de mening van het RB recht gedaan aan de wens om mediation als alternatief voor geschilbeslechting een goede plek te geven.

Uit de toelichting op het wetsontwerp blijkt dat overwogen wordt om met de voorgestelde bepaling tevens een basis te scheppen voor het opnemen van deze voorgestelde zinssnede in elke voor bezwaar vatbare beschikking. Het RB is geen voorstander hiervan, het instellen van de juiste rechtsmiddelen moet zonder enige twijfel duidelijk zijn. Tegen een voor bezwaar vatbare beschikking moet bezwaar worden ingediend zodat daarmee de rechtsbescherming is veiliggesteld. Het opnemen van de mogelijkheid van mediation in de voor bezwaar vatbare beschikking leidt tot onduidelijkheid hieromtrent. Het opnemen daarvan zou bij belanghebbenden de indruk kunnen wekken dat de mogelijkheid van mediation een rechtsmiddel is.

Aanvullend kan overwogen worden om in de lijn van het voorgestelde artikel 8:41a AWB eveneens in artikel 7:3a AWB op te nemen dat ‘het bestuursorgaan onderzoekt of een rechtmatige minnelijke oplossing mogelijk is.’ Deze proactieve inspanningsverplichting is ook in overeenstemming met hetgeen de wetgever in het civiele recht wenst op te nemen in het voorgestelde onderdeel m in het tweede lid van artikel 111 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In de motivering van de uitspraak van een bezwaarschrift zou dan ook standaard opgenomen moeten worden of het bestuursorgaan de mogelijkheden van een rechtmatige minnelijke oplossing heeft onderzocht. Tevens zal dan aandacht moeten worden besteed aan de motivering voor de afwijzing van een verzoek van belanghebbende om een mediation op te starten ten aanzien van een ingediend bezwaarschrift. Daarbij kan tevens een verwijzing naar artikel 3:46 AWB en 6:3 AWB worden opgenomen.

Deze reactie is opgesteld door de Commissie Wetsvoorstellen van het Register Belastingadviseurs. In het bijzonder hebben hieraan bijgedragen mr. H. Slijchers en drs. P.N.M. Goossens. Indien u vragen en opmerkingen heeft naar aanleiding van deze reactie, dan kunt u contact opnemen met drs. P.N.M. Goossens via pgoossens@rb.nl of telefoonnummer 0345-547000.

Culemborg, 23 september 2016