

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1488

Vragen van het lid **Idsinga** (VVD) aan de Staatssecretaris van Financiën over *het rapport «WODC Bestuursorganen in hoger beroep»* (ingezonden 28 december 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) (ontvangen 8 februari 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1268.

Vraag 1

Bent u bekend met het rapport «Bestuursorganen in hoger beroep» van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Heeft u kennisgenomen van figuur 12 van het rapport en de daarbij behorende toelichting, waaruit blijkt dat in gevallen waarin de Belastingdienst in hoger beroep gaat (dus niet de belastingplichtige), de Belastingdienst in 33 procent van de gevallen volledig in het ongelijk gesteld wordt, in 25 procent van de gevallen gedeeltelijk in het (on)gelijk gesteld wordt en in 38 procent van de gevallen in het gelijk gesteld wordt? Hoe reflecteert u op deze percentages?

Antwoord 2

Alvorens de vragen te beantwoorden, wil ik een nadere toelichting geven op de gegevens die het WODC gebruikt heeft voor het onderzoek.

In de eerste plaats benadruk ik dat het onderzoek van het WODC zich, begrijpelijkerwijs, heeft beperkt tot gepubliceerde uitspraken. Volgens tabel 1 in het rapport varieert het aantal gepubliceerde uitspraken in hoger beroep in belastingzaken in de onderzoeksperiode tussen de 756 (2018) en 991 (2021) zaken per jaar.

Zoals blijkt uit de bijlage bij het antwoord op vraag 4 is het aantal hoger beroepszaken in het belastingrecht vele malen hoger. Dit komt ook overeen met de constatering op p. 3 van het rapport van het WODC dat de Gerechts-

¹ WODC, 20 december 2022 (<https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3235/Factsheet-2022-05-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

hoven circa 25% van hun uitspraken publiceren. Bezien over het totaal van de hoger beroepszaken in het belastingrecht wijken de werkelijke uitkomsten af van de uitkomsten die in het rapport gepresenteerd worden.

In de tweede plaats verschilt het belastingrecht van de overige onderzochte rechtsgebieden in die zin dat in het belastingrecht beroep in cassatie kan worden ingesteld tegen de uitspraak in hoger beroep. De uitkomst van het hoger beroep in belastingzaken is daardoor niet per definitie de einduitkomst van een procedure.

In de derde plaats merk ik op dat uit het rapport van het WODC niet blijkt op welke gronden een partij in het (on)gelijk gesteld wordt. Dit kan met name van belang zijn voor de duiding van de zaken waarin de inspecteur² gedeeltelijk in het (on)gelijk gesteld wordt. Het komt namelijk met enige regelmaat voor dat de inspecteur weliswaar inhoudelijk in het gelijk gesteld wordt, maar dat er gronden zijn voor een proceskostenvergoeding of een schadevergoeding, bijvoorbeeld wegens overschrijding van de redelijke termijn. Ook een eventuele verzuim- of vergrijpboete kan om die reden gematigd worden, terwijl de belastingaanslag geheel in stand blijft. Dit bij elkaar maakt het rapport van het WODC niet minder waardevol, maar wel minder geschikt om alleen op basis daarvan conclusies te trekken.

In reactie op de gevraagde reflectie op figuur 12 van het rapport antwoord ik het volgende: jaarlijks worden er miljoenen belastingaanslagen door de inspecteur opgelegd. Daartegen staat bezwaar open, waarbij de juistheid van die belastingaanslag opnieuw beoordeeld wordt. Als de belanghebbende het niet eens is met de uitkomst van de bezwaarprocedure, kan hij beroep aantekenen bij de rechtbank. Als de inspecteur geheel of gedeeltelijk in het ongelijk gesteld wordt door de rechtbank, kan hij besluiten in hoger beroep te gaan. Figuur 12 van het rapport van het WODC geeft de uitkomst weer van de uitspraken die gepubliceerd zijn en waarin de inspecteur in hoger beroep is gegaan.

Om dezelfde redenen als hiervoor aangegeven, is het lastig om op basis van figuur 12 conclusies te trekken of zelfs maar op de figuur te reflecteren. Wel kan ik aangeven dat het instellen van hoger beroep door de inspecteur niet lichtzinnig gebeurt. Conform par. 2.6.2 van het Besluit beroep in belastingzaken beoordeelt de inspecteur samen met de betrokken vaktechnisch coördinatoren of hij hoger beroep zal instellen. In alle gevallen is dus naar de mening van meerdere medewerkers van de Belastingdienst reden om het oordeel van de hogere rechter te vragen. Het rapport van het WODC vermeldt verder dat in de gepubliceerde uitspraken in 86,3% van de zaken hoger beroep ingesteld is door burgers en 8,9% door bestuursorganen. Hoewel ik deze cijfers voor het belastingrecht niet kan verifiëren, zie ook het antwoord op vraag 3, lijken deze cijfers een zekere terughoudendheid bij de bestuursorganen te suggereren.

Vraag 3

Kunt u deze cijfers delen voor dezelfde referentieperiode als het rapport voor situaties waarin belastingplichtigen in hoger beroep zijn gegaan, gelet op het feit dat uit het rapport niet blijkt hoe de verhoudingen dan liggen?

Antwoord 3

In de systemen van de Belastingdienst wordt alleen informatie over de aantallen zaken in hoger beroep bijgehouden. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt of het de belanghebbende dan wel de inspecteur is die in hoger beroep is gegaan.

Vraag 4

Kunt u een uitsplitsing geven per belastingmiddel, inclusief het percentage van de gevallen waarin een door de Belastingdienst ingesteld beroep gegrond, gedeeltelijk gegrond en ongegrond was, gelet op het feit dat uit het rapport niet blijkt op welke belastingmiddelen de verschillende beroepszaken zien?

² In een aantal situaties geldt dat de ontvanger het bestuursorgaan is, maar dat de fiscale bezwaar- en beroepsgang wordt gevolgd. Voor «de inspecteur» dient in voorkomende gevallen te worden gelezen: de ontvanger.

Antwoord 4

In de bijlage is een uitsplitsing gegeven van alle belastingzaken in hoger beroep per middel over de jaren 2017–2022 met inbegrip van de uitkomst.

Vraag 5

In 58% van de gevallen geheel of gedeeltelijk in het ongelijk worden gesteld oogt relatief hoog; kan worden aangegeven wat het afwegingskader is bij het instellen van hoger beroep door de Belastingdienst?

Antwoord 5

Bij vraag 2 heb ik aangegeven dat het rapport van het WODC alleen gebaseerd is op de gepubliceerde uitspraken in hoger beroep in het belastingrecht, waarbij de inspecteur in hoger beroep gegaan is. In antwoord op vraag 4 heb ik een bijlage verstrekt van (de uitkomst van) alle belastingzaken in hoger beroep. Als ik deze bijlage samenvat, zijn de percentages waarin de belanghebbende in hoger beroep in het belastingrecht geheel of gedeeltelijk in het gelijk gesteld wordt, en de inspecteur dus geheel of gedeeltelijk in het ongelijk, als volgt:

Jaar	Aantal zaken	Blh geheel/gedeeltelijk gelijk
2022	2.772	17%
2021	2.567	26%
2020	2.662	23%
2019	2.200	31%
2018	2.129	31%
2017	2.793	33%

Voor het instellen van hoger beroep hanteert de Belastingdienst geen algemeen afwegingskader. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 beoordeelt de inspecteur samen met de betrokken vaktechnisch coördinatoren of hij hoger beroep zal instellen. Aspecten die een rol kunnen spelen bij deze afweging zijn onder meer het belang, zowel in financiële zin als voor de ontwikkeling van het recht, en de weging van de juistheid van de uitspraak van de rechtbank.

Vraag 6

Wat is het personele beslag bij de Belastingdienst van (hoger)beroepzaken? Hoe verhoudt dit zich tot de opbrengst van deze (hoger)beroepzaken?

Antwoord 6

In de bijlage bij het antwoord op vraag 4 is tevens aangegeven hoeveel verweerders namens de inspecteur in hoger beroep betrokken zijn geweest. Ik kan dit niet relateren aan een opbrengst. De Belastingdienst heeft als taak de uit de wet voortvloeiende belasting te heffen en te innen. Bij die taakuitoefening past dat een geschil voorgelegd wordt aan de rechter, waarbij naar mijn mening geen sprake is van een opbrengst of een verlies al naar gelang de uitkomst van de procedure. Bovendien is de «opbrengst» van een procedure niet altijd te kwantificeren. Die opbrengst kan ook zijn een nadere duiding van het recht, waarbij het er minder toe doet wie in het gelijk gesteld wordt.

Vraag 7

Omvatten de cijfers van het WODC ook invorderingsgeschillen of betreft het alleen geschillen die aan de belastingrechter (fiscale bestuursrechter) zijn voorgelegd? Zo niet, kunt u gegevens verstrekken over hoe vaak de Belastingdienst in het gelijk wordt gesteld?

Antwoord 7

De cijfers van het WODC gaan over «de Belastingdienst» en «het belastingrecht», zonder dit nader te specificeren. Om die reden kan ik de vraag niet beantwoorden. Ik heb echter geen reden om aan te nemen dat geschillen over de toepassing van de Invorderingswet 1990 waarin de ontvanger optreedt door het WODC buiten beschouwing gelaten zijn, mits de belastingrechter in hoger beroep competent is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij geschillen over aansprakelijkstellingen, invorderingsrente of invorderingskosten.

Vraag 8

Kunt u de cijfers van figuur 12 van het rapport aanvullen met het aantal keer dat de Belastingdienst in cassatie is gegaan en in hoeveel gevallen het cassatieberoep gegrond was en in hoeveel gevallen het cassatieberoep is verworpen, gelet op het feit dat, blijkens de inleiding van het rapport, de cijfers in het rapport slechts de situaties omvatten waarin de Belastingdienst in hoger beroep is gegaan (de tweede feitelijke instantie) en het rapport niet ingaat op de gevallen waarin de Belastingdienst in cassatie gaat? Kunt u, voor zover u dat bij de beantwoording van vraag 5 nog niet heeft gedaan, het afwegingskader schetsen op basis waarvan de Belastingdienst beslist om al dan niet cassatieberoep in te stellen?

Antwoord 8

Door mij is in 2022 in 47 zaken keer beroep in cassatie ingesteld. In 2021 is in 57% van de uitspraken op mijn beroepen het beroep gegrond verklaard. In de voorgaande jaren was dat respectievelijk: 2017 (49%), 2018 (46%), 2019 (53%) en 2020 (50%). Voor wat betreft het afwegingskader verwijs ik naar het antwoord op vraag 5.

Vraag 9

Kunt u uitgebreid reflecteren op de vraag in welke mate thans tussen Belastingdienst en belastingplichtige in een fiscaal geschil gekozen wordt voor «fiscale mediation» als alternatief voor (of in aanvulling op) een gang naar de belastingrechter? Wat zijn de ervaringen hiermee? Hoeveel zaken zijn er de afgelopen vijf jaren op deze wijze beslecht? In hoeverre zal mediation nu en in de toekomst een (grotere) rol gaan spelen in het beslechten van fiscale geschillen? Welke conflicten lenen zich goed voor mediation en welke minder goed?

Antwoord 9

Graag maak ik een onderscheid tussen inhoudelijke fiscale geschillen en conflicten. Bij conflicten gaat het niet (meer) zo zeer om de fiscale inhoud als het (vermeende) gedrag van één of beide partijen. Op alternatieven voor de beslechting van inhoudelijke fiscale geschillen ga ik in bij het antwoord op de volgende vraag. In het antwoord op deze vraag beperk ik mij tot conflicten. Conflicten kosten tijd, bemoeilijken de communicatie en verstoren de relatie. Mediation wordt al sinds 2006 aangeboden als mogelijkheid om tot een oplossing te komen. Als de belanghebbende hier gebruik van wil maken is het uitgangspunt dat de Belastingdienst daaraan meewerkt. 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. Het aantal zaken dat de afgelopen vijf jaren via mediation is afgehandeld, is:

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

Gelet op de specifiekere situaties waarvoor mediation geschikt is, verwacht ik niet dat de aantallen in de toekomst aanzienlijk zullen toenemen. Het beleid van de Belastingdienst blijft er desalniettemin op gericht mediation te stimuleren, waarbij de positie van de rechtzoekende als uitgangspunt wordt genomen. Om mediation ten behoeve van fiscale behandeling verder te professionaliseren worden kennis en expertise over conflictbegeleiding en mediation verder uitgebreid binnen de Belastingdienst, onder andere door de ontwikkeling van een training voor medewerkers. Dit past ook bij de Belastingdienstbrede aandacht voor processuele rechtvaardigheid, als onderdeel van de menselijke maat.

Aan het voorgaande voeg ik nog toe dat de Belastingdienst conflictdeskundigen inzet om de inspecteur te kunnen helpen om een conflict te voorkomen of op te lossen. Voor buitengewoon sterk oplopende conflicten heeft de Belastingdienst verder een gespecialiseerd team (Escala). Dit team richt zich op het de-escaleren of beheersbaar maken van conflicten zodat er ruimte ontstaat om de onderliggende fiscale geschilpunten op te lossen. Daarnaast wil ik erop wijzen dat de belanghebbende te allen tijde de mogelijkheid heeft om een klacht in te dienen over de wijze waarop de inspecteur zich heeft gedragen (hoofdstuk 9 Awb). De klacht kan worden ingediend bij de Belastingdienst of bij de Nationale ombudsman. Als de belanghebbende een klacht indient bij de Belastingdienst wordt de klacht behandeld door één van de speciale klachtenteams.

Vraag 10

In het verlengde van de voorgaande vraag, kunt u aangeven of er wellicht andere vormen van geschilbeslechting zijn voor bepaalde fiscale geschillen tussen Belastingdienst en belastingplichtigen? Kan bijvoorbeeld gedacht worden aan arbitrage naar Portugees voorbeeld? Zo niet, kunt u uitgebreid aangeven waarom dit niet zou kunnen?

Antwoord 10

Bij de beantwoording van de vraag maak ik een onderscheid tussen geschillen over de feiten en geschillen over de toepassing van het recht. Bij de vaststelling van de feiten heeft de inspecteur in beginsel een grote beleidsruimte om in onderling overleg met de belanghebbende tot een overeenkomst te komen. Daarbij kunnen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, ook externe deskundigen een rol spelen. Voor mogelijke feitelijke geschillen die vaker voorkomen, zoals waarderingkwesties, heeft de Belastingdienst ook zelf deskundigen in huis. Ik heb geen signalen dat de bestaande praktijk ontoereikend zou zijn, waardoor andere vormen van geschilbeslechting of -oplossing overwogen zouden moeten worden. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de vormgeving van laagdrempelige onafhankelijke fiscale rechtshulp (LOFR). Momenteel worden gesprekken gevoerd met belanghebbende uit het veld, mogelijk komen daar relevante signalen naar boven.

Bij geschillen over de toepassing van het recht is de beleidsruimte van de inspecteur veel beperkter, met name als de wet die ruimte niet aan de inspecteur toekent. Om het standpunt van de inspecteur over de toepassing van het recht te vernemen, kan de belanghebbende verzoeken om vooroverleg. Vooroverleg kan daarmee bijdragen tot het voorkomen van fiscale geschillen, zeker in die gevallen waarin het om een nog te verrichten rechtshandeling gaat. Als de belanghebbende en de Belastingdienst van mening blijven verschillen, is en blijft de fiscale rechter een onmisbare instantie. Voor zover ik begrijp is in Portugal arbitrage ingevoerd als alternatief voor de eerste feitelijke beroepsinstantie, vooral ingegeven door de lokale context in Portugal.³

³ S. Vasques, Tax Arbitration and VAT: The Portuguese Experience, *International VAT Monitor*, 2020 (Volume 31), No. 5.