

Ron Dautzenberg, conflictdeskundige bij de Belastingdienst:

'Voorkómen is beter dan vóórkomen bij de rechter'

De Belastingdienst werkt sinds 2005 met mediation. Mediation wordt ingezet naast de procedures voor bezwaar en beroep en klachtbehandeling. Jaarlijks zijn er 'enkele tientallen' meldingen voor mediation, terwijl er veel meer zaken voor in aanmerking zouden komen. 'Ons hoogste doel is de hele organisatie conflictvaardiger te maken zodat mediation op termijn niet eens meer nodig is', aldus Ron Dautzenberg, conflictdeskundige en registermediator bij de Belastingdienst.

Door Sandra van den Nieuwenhof | foto's Raphaël Drent

De rechtsmiddelen bezwaar en beroep zijn genoegzaam bekend. Dat geldt in mindere mate voor klachtprocedures en mediation. Welke zaken lenen zich goed voor mediation en hoe ziet een mediationstraject eruit? Deze en andere vragen legden we voor aan enkele deskundigen van de Belastingdienst: mr. Ron Dautzenberg, conflictdeskundige en registermediator, mr. Bart van Schaik, vaktechnisch coördinator klachten Belastingdienst/Particulieren en mr. Jan Spek, teammanager van één van de vier klachten-teams van de Belastingdienst/Particulieren. Voor de duidelijkheid: ook klachten vanuit het mkb en grote ondernemingen worden door de klachtenteams van Belastingdienst/Particulieren behandeld.

Welke zaken zijn geschikt voor mediation? En welke meer voor een klacht of bezwaar?

Ron Dautzenberg: 'Vanuit het oogpunt van mediation is het van belang verschil te maken tussen wat wij een ge-

schil en wat wij een conflict noemen. Een geschil gaat voornamelijk over de inhoud en/of het proces bij de bespreking van een onderwerp. Bijvoorbeeld: hoe leggen we op basis van de feiten artikel X van wet Y uit, en hoe bepalen we dat onderling, via welk proces van onderhandeling of bespreking? Een conflict ontstaat als daarbij ook elementen een rol gaan spelen die zien op de relatie en emotie en wel zodanig dat zij op een ineffectieve manier de overhand (dreigen te) krijgen. Dus aspecten die spelen op het interpersoonlijke vlak, bejegening, emotie et cetera. Let wel: in elke vorm van communicatie en onderhandeling spelen deze een rol, het wordt alleen ineffectief als ze de communicatie over het geschil onnodig gaan beïnvloeden op een manier die ervoor zorgt dat daardoor de constructieve onderhandeling of dialoog wordt belemmerd of zelfs onmogelijk wordt. Mediation is bij uitstek geschikt, mede vanwege de vertrouwelijkheid, om dit fenomeen liefst in een vroege fase op tafel te krijgen en het gesprek weer terug te

Voorbeeld klacht

Een ondernemer dient een klacht in omdat hij vindt dat hij te lang op zijn btw-nummer moest wachten. Half september heeft de ondernemer zijn onderneming bij de KvK ingeschreven. Een paar dagen daarna had hij e-mailcontact met de ambtenaar die was belast met de afgifte van het btw-nummer. Daarna vernam de ondernemer niets van de Belastingdienst. Eind oktober nam de ondernemer contact op met de Belastingdienst, vooral omdat hij het btw-nummer nodig had voor een gesprek met zijn notaris in de tweede week van november. Hij kreeg de toezegging dat hij

binnen twee dagen zou worden teruggebeld. Dat gebeurde echter niet.

Vervolgens diende de ondernemer begin november een klacht in. De klachtbehandelaar oordeelde dat de ondernemer te lang op zijn btw-nummer heeft moeten wachten. Hij legde uit wat de oorzaak van de vertraging was en meldde de ondernemer dat de genoemde ambtenaar positief had beslist op de aanvraag en dat de ondernemer daarover schriftelijk bericht zou ontvangen. De accountant van de ondernemer bedankte de klachtbehandelaar voor de uitleg en vond het fijn dat het was opgelost.

brengen naar een constructieve dialoog. Ook in de klachtersfeer zie je vaak dat de elementen die zien op de relatie en emotie een rol spelen bij de klacht, dus ook dan is mediation vaak nog een mogelijkheid. Bezwaar en beroep daarentegen zou je idealiter willen beperken tot die gevallen waarin het zuiver gaat om het fiscaal inhoudelijke geschil. Maar in de praktijk zien we regelmatig dat ook daar de kwestie al negatief beïnvloed wordt door elementen van relatie en emotie.'

Bart van Schaik: 'Er zijn overeenkomsten tussen een klachtenprocedure en mediation. Ook bij een klachtenprocedure ligt de nadruk vaak op het relationele aspect en communicatie. Maar er zijn ook verschillen: een klachtbehandelaar kan een oordeel geven, een mediator doet dat niet.'

Hoeveel zaken worden aangemeld voor mediation en door wie?

Dautzenberg: 'Enkele tientallen per jaar. Intern streven we ernaar om meer zaken op te lossen via mediation. Ook uit onderzoek weten we dat er meer zaken voor mediation in aanmerking kunnen komen dan nu feitelijk worden aangemeld. Zowel onze behandelaars kunnen een zaak voor mediation aanmelden als de belastingplichtigen en -schuldigen of hun adviseurs.'

Wat is het ultieme doel?

Dautzenberg: 'Toen we met mediation begonnen, hebben we tegen elkaar gezegd dat het ons ultieme doel is om onszelf overbodig te maken. We willen de organisatie en de behandelaars zo vaardig maken dat ze zelf al met veel betere oplossingen komen. Dat is de stip op de horizon. Voor alles geldt: voorkómen is beter dan vóórkomen. Het is beter conflicten te voorkomen dan voor de rechter te komen. Hoe eerder je ingrijpt in een zich ontwikkelend conflict hoe beter het kan zijn, omdat conflicten de neiging hebben naarmate ze langer duren meer te escaleren.'

Hoe ziet het mediationproces eruit?

Dautzenberg: 'Het is een vorm van bemiddeling waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige (de mediator) de communicatie en onderhandelingen van partijen begeleidt om tot een gezamenlijk gedragen optimale besluitvorming te komen. Dat gebeurt via een of meer gezamenlijke of één-op-ééngesprekken waarin de mediator partijen ondersteunt om te onderhandelen op basis van hun werkelijke belangen in plaats van (louter) hun standpunten.'

Wie zijn de mediators?

Dautzenberg: 'Bij de Belastingdienst werkt een groep gekwalificeerde registermediators die ingezet worden in conflicten met belastingplichtigen en -schuldigen. Zij werken op basis van een intern statuut dat hun onafhankelijkheid en neutraliteit borgt en zijn 'gratis' voor partijen. In uitzonderingsgevallen kan een externe mediator ingezet worden, maar daar zijn dan kosten aan verbonden.'



Mr. Ron Dautzenberg is conflictdeskundige en registermediator

'Mediation is per saldo vaak goedkoper omdat het minder tijd en geld kost dan een langdurige bezwaar- en beroepsprocedure'

Wat zijn de voor- en nadelen van mediation?

Dautzenberg: 'Een belangrijk voordeel is dat een oplossing die gebaseerd is op belangen in plaats van standpunten vaak duurzamer is en tot een verbeterde verstandhouding leidt. Een belangrijk aspect van mediation is dat er wordt gezocht naar de belangen achter de standpunten. Daarbij komen vaak ook betere (win-win) oplossingen uit de bus dan wanneer men eenvoudigweg naar een compromis zou streven in reguliere onderhandelingen. Ook omdat partijen zich vaak beter gezien en gehoord voelen op de conflictelementen die hiervoor genoemd zijn. Daarbij speelt ook een rol dat de mediator geen rechter is die een besluit neemt; partijen blijven altijd autonoom en houden zelf de (eind)beschikking over de oplossing. Verder is mediation per saldo vaak goedkoper omdat het minder tijd en geld kost dan een langdurige bezwaar- en beroepsprocedure. Dat laatste wordt soms gepresenteerd als nadeel; het kost tijd, maar zoals gezegd die tijd ben je anders waarschijnlijk ook dubbel en dwars



Mr. Jan Spek is teammanager van één klachtenteam van de Belastingdienst/Particulieren

'Het begint dan met goed luisteren. En daarna komt pas waar de klacht echt over gaat'.

kwijt aan een eventuele procedure, vaak zonder het conflict definitief op te lossen.

Wat soms ook als nadeel wordt ervaren: het vergt een gespreksinspanning met een houding van openheid, begrip, zelfreflectie en commitment waar beide partijen aan toe moeten zijn. Mensen vinden het vaak spannend. De mediator ondersteunt partijen hierbij, maar ja, dan moet je wel eerst instemmen met mediation. Verder wordt de vertrouwelijkheid soms als nadeel genoemd; mediation is vertrouwelijk, dat wil zeggen dat alles wat

besproken wordt vertrouwelijk is behalve voor zover partijen samen beslissen in hoeverre er iets gedeeld wordt met derden. De uitkomst van de mediation wordt vaak in een vaststellingsovereenkomst vastgelegd die in principe wél 'openbaar' is, in fiscale zin.

De vertrouwelijkheid wekt bij sommigen de schijn dat het allemaal geheim is en wellicht het daglicht niet kan verdragen, maar schept in de praktijk juist vaak de bedding om binnen de regels van wet en beleid naar creatievere oplossingen in wederzijds belang te zoeken dan anders op tafel zouden zijn gekomen.'

Hoe zijn de ervaringen met mediation?

Dautzenberg: 'De tevredenheid is groot, overwegend positief, de laatste mij bekende evaluaties laten een tevredenheid met het proces, de mediator en de oplossing zien van 70 à 80 procent. Partijen geven ook aan de volgende keer weer voor mediation te kiezen.'

Mislukt mediation ook wel eens? En wat gebeurt er als het proces niet slaagt?

Dautzenberg: 'Het komt voor dat de mediation niet lukt. Bij mediation parkeer je meestal het reguliere proces, van klacht en bezwaar. Wanneer mediation onverhoopt niet slaagt, hervat je het reguliere proces. De conclusie van mediation kan zijn dat we er niet uitgekomen zijn; dat we *agree to disagree*, en dan breng je de zaak weer terug naar het geschil. Mediation is dus een zijstap van het reguliere proces. Als het slaagt kan het in de plaats komen van het reguliere proces, maar in principe is het een zijstap en als het niet lukt, kun je terug naar de hoofdroute.'

Kan mediation ook over boetes gaan?

Dautzenberg: 'Alles kan onderwerp van gesprek zijn, maar in mediation gebeurt niets wat de randvoorwaarden van het beleid overschrijdt. Het is geen route waarbij je over de grenzen van de wet heen kunt fietsen. De boete is binnen het belastingrecht een goed afgebakend terrein, de boete vloeit voort uit het feitencomplex. Als rondom die boete dingen voorgekomen zijn bij de behandeling die gaan over bejegening of emotie dan kan bij mediation ook de boete aan de orde komen maar niet om de boete af te doen. Soms kan door mediation een ander licht ontstaan op hoe de feiten zijn vastgesteld voor de boete. Dan kan ook uiteindelijk een ander licht op de boete ontstaan maar dat is niet de eerste insteek voor mediation.'

Hoe worden klachten afgehandeld?

Jan Spek: 'Klachten kunnen via een brief of de belastingtelefoon binnenkomen bij de klachtenteams. Een digitaal klachtenformulier moet het indienen van een klacht makkelijker maken. De Belastingdienst werkt aan zo'n formulier. We zitten in de testfase. We nemen zo snel mogelijk contact op met de klager omdat we weten dat burgers en bedrijven het heel belangrijk vinden om snel contact te hebben. Door snel contact op te nemen leveren we al een bijdrage aan gehoord en gezien voelen. Het begint dan met goed luisteren. En daarna komt pas waar de klacht echt over gaat.'

Als alle info helder is, kan behandelaar antwoord geven aan de klager. Door de juiste informatie te geven, kun je de klacht al vaak oplossen. Soms is dat niet voldoende.' Van Schaik: 'In de klachtbehandeling streven we ernaar om het probleem van de klager op te lossen. Daarom zijn de (telefoon)gesprekken zo belangrijk. Maar het komt voor dat er geen (totaal)oplossing is of dat de klager niet tevreden is met de informatie die hij krijgt en een oordeel wil over zijn klacht. Dan doet de klachtbehandelaar onderzoek en geeft hij een oordeel (gegrond of ongegrond). De klager kan het oordeel door de Nationale ombudsman laten toetsen.

Wij doen geen uitspraak over het fiscale geschil. De klachtbehandeling is gericht op oplossingen en herstel van de relatie. Voor fiscale geschillen biedt de wet bezwaar en beroep. Een klacht moet een gedraging van de Belastingdienst betreffen. Was die (on)behoorlijk? We zullen nooit op de stoel van de inspecteur gaan zitten, wij behandelen bejegening, processen en gedragingen. Niet de aangifte. Soms zijn we de linking pin tussen de buitenwereld en onze eigen organisatie. En brengen we via de klachtenprocedure contact tot stand tussen bijvoorbeeld belastingplichtige en inspecteur. Het komt voor dat een inspecteursbeslissing nodig is om het probleem op te lossen. Dan is het contact gelegd door klachtbehandelaar maar is de beslissing genomen door inspecteur.'

Hoeveel klachten komen er per jaar binnen en waar gaan ze over?

Van Schaik: 'Er kwamen afgelopen jaar 5.230 klachten binnen over de Belastingdienst (exclusief Douane en Toeslagen). Vanwege corona waren er vorig jaar minder invorderingsmaatregelen, en dus minder klachten over invordering. Dus ook minder klachten in totaal. Vóór corona waren het er meer.'



Mr. Bart van Schaik is coördinator klachten Belastingdienst/Particulieren

Voorbeeld mediation

Aanleiding voor de inzet van mediation was de behandeling van een boekenonderzoek. De belastingplichtige herkende zich niet in het verslag van het eindgesprek, gaf dat schriftelijk aan, maar kreeg vervolgens zonder reactie de aanslagen in de bus. In de eindrapportage was ook niets terug te vinden van de ingebrachte aanvullende informatie.

Alvorens bezwaar in te dienen vroeg de belastingplichtige meteen om mediation. Tijdens de mediation gaf de Belastingdienst toe dat dit onzorgvuldig was en dat men zich kon voorstellen dat de belastingplichtige zich hierdoor niet goed behandeld voelde, en bood excuus aan. Op de achtergrond, zo gaf de Belastingdienst toe, speelde het belang van een spoedige afdoening van het onderzoek in verband met het vertrek van een medewerker. De belastingplichtige gaf aan op de achtergrond een financieel belang te hebben; bezwaar en eventueel beroep instellen, kostte te veel gezien de penibele financiële situatie.

Een behandelaar van de Belastingdienst beoordeelde de aanvullende informatie nog tijdens de mediation, besprak dit ter plekke met de belastingplichtige, waarna ze gezamenlijk concludeerden dat de aanslagen desondanks terecht waren opgelegd. Aangezien de belastingplichtige zich nu wel gehoord voelde, kon hij daarmee instemmen.

Tot slot een stelling: als de bezwaarprocedure goed wordt ingevuld, is er geen of minder behoefte aan mediation. De theorie is immers dat in de bezwaarfase een nieuwe behandelaar fris tegen de zaak aankijkt en volkomen onafhankelijk van de aanslageregelaar naar de kwestie kijkt. Zowel naar de feiten als het recht. Bovendien kan deze de belastingplichtige aanhoren als er zaken in de onderlinge verhoudingen niet goed zijn gegaan, dat kan ook helpen.

Dautzenberg: 'Het uitgangspunt klopt, een nieuwe onafhankelijke blik op de zaak, die bovendien effectief oog heeft voor de eventuele belemmerende aspecten van het interpersoonlijke en de emotie, zou onnodige escalatie (en mediation) moeten kunnen voorkomen. Tot zover de theorie; in de praktijk blijken belastingplichtigen nou juist precies de indruk te hebben dat ze weliswaar 'aangehoord' zijn, maar niet dat echt geluisterd is of dat ze daadwerkelijk gezien en begrepen zijn in die laatstgenoemde aspecten. En dat is vaak een recept voor verdere escalatie terwijl regelmatig de ervaring in de mediationpraktijk is dat wanneer mensen zich op het vlak van bijvoorbeeld een negatieve ervaring in de bejegening daadwerkelijk gezien en gehoord voelen - of zelfs waar nodig een oprecht excuus ontvangen - de kwestie die in geschil is beter en sneller op te lossen valt.' <<<

Wanneer mensen zich daadwerkelijk gezien en gehoord voelen dan valt het geschil beter en sneller op te lossen.