**De inzet van premediation**

*Afstudeerscriptie in opdracht van de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen naar hoe premediation ingevoerd kan worden in het werkproces van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente*

*Leidschendam-Voorburg.*

*Barbara Vreekamp*

S1071259

SJ441

Cohort 2011

Herkansing

Zoeterwoude, 5 april 2016

*Hogeschool Leiden*

Sociaal Juridische Dienstverlening

Afstudeerbegeleider: Mw. A. Wolterink

In opdracht van:

*Gemeente Leidschendam-Voorburg*

Afdeling Werk en Inkomen

Begeleiders bij organisatie: Dhr. R. Reali

 Dhr. S. de Kleijn

# Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie ‘De inzet van premediation’. Met deze scriptie sluit ik mijn opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening (SJD), aan de Hogeschool Leiden, af. De opdrachtgever is de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Voor dit onderzoek is er, onder andere, informatie ingewonnen bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder.

Via deze weg wil ik graag een aantal mensen bedanken voor hun bijdrage aan mijn onderzoek.

Allereerst wil ik de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen, bedanken. In het bijzonder wil ik Roberto Reali en Silvester de Kleijn, van de gemeente Leidschendam-Voorburg, bedanken voor hun begeleiding, advies en inzet.

Vervolgens wil ik de geïnterviewde medewerkers van de gemeentes Amersfoort, Bunnik, Den Haag, Lelystad en Noordoostpolder bedanken voor hun bijdrage, kennis en tijd.

Ook wil ik graag mijn twee afstudeerdocenten bedanken van de Hogeschool Leiden, Mw. Wolterink en Dhr. Mudde, voor hun advies, kennis en feedback.

Als laatste wil ik Arlette van Essen, Leonie van Bruinisse en Tessa Verver bedanken voor hun motivatie, kennis en hulp.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Barbara Vreekamp

Zoeterwoude, 5 april 2016

Inhoudsopgave

[**Voorwoord** **2**](#_Toc447483171)

[**Samenvatting** **6**](#_Toc447483172)

[**Hoofdstuk 1 Inleiding** **8**](#_Toc447483173)

[§ 1.1 Aanleiding en probleemstelling 8](#_Toc447483174)

[§ 1.2 Afbakening van het probleem 11](#_Toc447483175)

[§ 1.3 Doelstelling 11](#_Toc447483176)

[§ 1.4 Vraagstelling 11](#_Toc447483177)

[§ 1.5 Leeswijzer 12](#_Toc447483178)

[**Hoofdstuk 2 Methode** **12**](#_Toc447483179)

[§ 2.1 Dataverzameling 12](#_Toc447483180)

[§ 2.2 Data- analyse 15](#_Toc447483181)

[§ 2.3 Domein 16](#_Toc447483182)

[§ 2.4 Variabele 16](#_Toc447483183)

[§ 2.5 Betrouwbaarheid en validiteit 16](#_Toc447483184)

[**Hoofdstuk 3 Theoretisch kader** **16**](#_Toc447483185)

[§ 3.1 Theoretisch kader 16](#_Toc447483186)

[§ 3.2 Wetsvoorstel Van der Steur 18](#_Toc447483187)

[**Hoofdstuk 4 Maatschappelijk kader** **19**](#_Toc447483188)

[§ 4.1 Premediation 19](#_Toc447483189)

[§ 4.2 Mediation 23](#_Toc447483190)

[§ 4.3 Mediationvaardigheden 24](#_Toc447483191)

[§ 4.4 De pilot uit 2011 van de gemeente Leidschendam-Voorburg 24](#_Toc447483192)

[§ 4.5 Recente ontwikkelingen 25](#_Toc447483193)

[**Hoofdstuk 5 Resultaten** **26**](#_Toc447483194)

[§ 5.1 Hoe is het huidige werkproces ingericht ten aanzien van de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg? 27](#_Toc447483195)

[§ 5.1.1 De aanvraag 27](#_Toc447483196)

[§ 5.1.2 De behandeling van de aanvraag 28](#_Toc447483197)

[§ 5.1.3 Het beschikken van de aanvraag 29](#_Toc447483198)

[§ 5.1.4 Bezwaar 29](#_Toc447483199)

[§ 5.1.5 Premediation 30](#_Toc447483200)

[§ 5.2 Hoe wordt in de praktijk premediation uitgevoerd bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder? 30](#_Toc447483201)

[§ 5.2.1 Het werkproces bij de gemeente Amersfoort 31](#_Toc447483203)

[§ 5.2.2 Het werkproces bij de gemeente Bunnik 31](#_Toc447483204)

[§ 5.2.3 Het werkproces bij de gemeente Den Haag 32](#_Toc447483205)

[§ 5.2.4 Het werkproces bij de gemeente Lelystad 33](#_Toc447483206)

[§ 5.2.5 Het werkproces bij de gemeente Noordoostpolder 34](#_Toc447483207)

[§ 5.2.6 Samenvatting 35](#_Toc447483208)

[§ 5.3 Wat zijn de ervaringen met premediation bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder? 36](#_Toc447483209)

[§ 5.3.1 De gevolgen die de inzet van premediation heeft 37](#_Toc447483210)

[§ 5.3.2 Aan te raden zaken bij de inzet van premediation 38](#_Toc447483211)

[§ 5.3.3 Mogelijke knelpunten 40](#_Toc447483212)

[§ 5.3.4 Samenvatting 41](#_Toc447483213)

[§ 5.4 Wat zijn de verwachte knelpunten en succesfactoren volgens de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg over de invoering van premediation in het werkproces op hun afdeling? 42](#_Toc447483214)

[§ 5.4.1 De invoer van premediation volgens de visie van de medewerkers 42](#_Toc447483215)

[§ 5.4.2 Knelpunten in het huidige werkproces 45](#_Toc447483216)

[§ 5.4.3 Zaken die de medewerkers belangrijk vinden bij de invoer van c.q. uitvoer van premediation 46](#_Toc447483217)

[§ 5.4.4 Samenvatting 47](#_Toc447483218)

[**Hoofdstuk 6 Conclusie & aanbevelingen** **48**](#_Toc447483219)

[§ 6.1 Conclusie 48](#_Toc447483220)

[§ 6.2 Aanbevelingen 51](#_Toc447483221)

[§ 6.3 Discussie 53](#_Toc447483222)

[**Literatuurlijst** **54**](#_Toc447483223)

[**Bijlage** **56**](#_Toc447483224)

[Bijlage 1 – Afkortingen- en begrippenlijst 57](#_Toc447483225)

[Bijlage 2- Topiclijst interview medewerkers Bunnik, Amersfoort, Noordoostpolder, Lelystad & Den Haag 59](#_Toc447483226)

[Bijlage 3- Transscript interview medewerker Bunnik 1 60](#_Toc447483227)

[Bijlage 4 - Transscript interview medewerker Bunnik 2 69](#_Toc447483228)

[Bijlage 5 - Transscript interview medewerker Amersfoort 1 75](#_Toc447483229)

[Bijlage 6 - Transscript interview medewerker Amersfoort 2 80](#_Toc447483230)

[Bijlage 7 - Transscript interview medewerker Noordoostpolder 1 86](#_Toc447483231)

[Bijlage 8 - Transscript interview medewerker Noordoostpolder 2 94](#_Toc447483232)

[Bijlage 9 - Transscript interview medewerker Lelystad 1 104](#_Toc447483233)

[Bijlage 10 - Transscript interview medewerker Lelystad 2 113](#_Toc447483234)

[Bijlage 11 - Transscript interview medewerker Den Haag 126](#_Toc447483235)

[Bijlage 12 - Topiclijst interview secretaris van de onafhankelijke adviescommissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg 136](#_Toc447483236)

[Bijlage 13 - Transscript interview secretaris van de onafhankelijke adviescommissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg 137](#_Toc447483237)

[Bijlage 14 - Topiclijst interview leidinggevende van de gemeente Leidschendam-Voorburg 145](#_Toc447483238)

[Bijlage 15 - Transscript interview leidinggevende van de gemeente Leidschendam-Voorburg 146](#_Toc447483239)

[Bijlage 16 - Topiclijst interview medewerker met kennis over de pilot van de gemeente Leidschendam-Voorburg 155](#_Toc447483240)

[Bijlage 17 - Transscript interview medewerker met kennis over de pilot van de gemeente Leidschendam-Voorburg 156](#_Toc447483241)

[Bijlage 18 - Topiclijst interview medewerker van de juridische afdeling van de gemeente Leidschendam-Voorburg 162](#_Toc447483242)

[Bijlage 19 - Transscript interview medewerker van de juridische afdeling van de gemeente Leidschendam-Voorburg 163](#_Toc447483243)

[Bijlage 20 – Labels 168](#_Toc447483244)

[Bijlage 21 – Onderzoeksvoorstel 179](#_Toc447483245)

# Samenvatting

De aanleiding voor dit onderzoek is de wens die de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en inkomen, heeft om premediation structureel in te voeren in hun werkproces (van de aanvraag tot de behandeling van het bezwaarschift door de commissie) en hiermee het formele bezwaarproces te voorkomen.

De gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen heeft de wens om premediation structureel in te voeren vanwege goede resultaten van onderzoeken die er zijn geweest over premediation, zoals het rapport van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. In dat rapport staat beschreven dat door de inzet van premediation het aantal bezwaarschriften daalde en er werd tijd en geld bespaard. Ook steeg de klanttevredenheid. Bovendien stijgt de tevredenheid bij de ambtenaren ook. Daarnaast komen er veel positieve verhalen van gemeentes die premediation al hebben ingevoerd. Als laatste heeft de pilot uit 2011 is ook laten zien dat de inzet premediation leidt tot een daling van het aantal formele bezwaarprocedures en tot een stijging van de klanttevredenheid.

Het doel van dit onderzoek was uitzoeken op welke manier de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen structureel premediation in kan voeren in het werkproces bij de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften.

De hoofdvraag tijdens dit onderzoek is:

Hoe kan de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen, premediation invoeren in het werkproces bij de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften van de afdeling Werk en Inkomen?

In dit onderzoek zal er onder premediation worden verstaan:

Iedere interventie, hetzij, door een medewerker van de vakafdeling of door een

andere medewerker om een bezwaarschrift of de het bezwaarproces te voorkomen. Tot een interventie wordt gerekend: een telefoongesprek, een mondelinge toelichting op het besluit, een keukentafelgesprek, een informeel overleg en een informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider.

Premediation kan op drie punten in het werkproces worden ingezet; voordat de beslissing op aanvraag is genomen, nadat de beslissing op de aanvraag is genomen en voordat de beslissing op bezwaar is genomen. Bij premediation hoeft er nog geen geschil te zijn.

Er zijn in totaal negen medewerkers bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder geïnterviewd. Er zijn vier mensen geïnterviewd bij de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat elke gemeente premediation uitvoert op zijn eigen manier. De meeste gemeente voeren premediation na bezwaar uit, via een persoonlijk gesprek en hebben geen lijst met contra-indicaties. Of er een algemene lijst met contra-indicaties moet komen verschillen de medewerkers van de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen van mening over. Uit deze interviews is ook naar voren gekomen dat het doel van premediation erg veelzijdig dient te zijn (zoals het geven van uitleg, het zoeken naar een oplossing of het gehoord laten voelen). Ook zitten er veel voordelen aan het invoeren van premediation. De medewerker van de andere gemeenten hebben ook een aantal tips gegeven. Zo raden zij aan dat de medewerkers een cursus krijgen, dat de houding ten opzichte van premediation van de gespreksleider goed (bijvoorbeeld niet te formeel) moet zijn en dat de groep gespreksleiders goed moet zijn. Verder zijn er een aantal knelpunten naar voren gekomen. Zo kan er veel scepsis zijn vanuit de directie en vakafdeling. Het ontwikkelen van een werkproces en werkafspraken kan ook een knelpunt zijn en plaats kan vinden in de primaire fase. De medewerkers van de gemeente Leidschendam-Voorburg geven zelf aan dat premediation niet wordt uitgevoerd vanwege de hoge werkdruk en vanwege het feit dat premediation niet structureel is vastgelegd en het daarom erg vrijblijvend is.

Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties heeft onderzoek gedaan naar welke methode geschikt is om conflicten tussen de overheid en burgers te beperken c.q. op te lossen. In het rapport wordt aangegeven dat het bellen door de persoon die de aanvraag af wilt wijzen verstandig is. Vervolgens kan er bij het ontvangst van het bezwaarschrift een persoonlijk gesprek worden gepland. Het is verstandig, volgens het rapport, om het liefst binnen één week contact op te nemen. Het rapport geeft ook aan dat het verstandig is om een onafhankelijke gespreksleider aan te stellen als de communicatie of relatie tussen de gemeente en de belanghebbende verstoord is. Gespreksvaardigheden zijn daarbij zeer belangrijk. Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties raad ook aan een lijst op te stellen met contra-indicaties.

Er zijn twee aanbevelingen gedaan. Als eerste wordt er aanbevolen dat er een helder en duidelijk werkproces word ingevoerd met heldere en duidelijke werkafspraken, die door alle medewerkers worden nageleefd. Het is de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen aan te raden de volgende punten op te nemen in hun werkproces. De gemeente wordt aangeraden een persoonlijk gesprek aan te gaan met de bezwaarmaker. Het wordt de gemeente ook aangeraden om het gesprek aan te gaan nadat het bezwaarschrift is ontvangen en om bovendien binnen één week contact op te nemen met de bezwaarmaker. Het is verstandig als bij dit gesprek een gespreksleider, de bezwaarmaker en de verweerder zit. De secretaris van de onafhankelijke adviescommissie kan als gespreksleider optreden, maar ook een medewerker die gesolliciteerd heeft voor de functie.Over wie de gespreksleider moet worden is geen eenduidig advies te geven, gezien de grote verdeeldheid bij de geïnterviewde medewerkers. Vanwege de grote verdeeldheid bij de geïnterviewde medewerkerkers is ook over het punt contra-indicaties geen eenduidig advies te geven. Bij het ontwikkelen van dit werkproces dient de visie van de medewerkers te worden betrokken. Ook moet voor het ontwikkelen van en het invoeren van het werkproces de tijd worden genomen. Er moet een nieuw werkproces worden bedacht en dit kost tijd. Ook zullen de medewerkers moeten wennen aan het nieuwe werkproces.

Ten tweede wordt er aanbevolen dat alle betrokken medewerkers verplicht een cursus premediation moeten volgen. In een cursus over premediation wordt de basis gespreksvaardigheden (luisteren, samenvatten en doorvragen) aangeleerd of opgefrist. De medewerkers wordt geleerd hoe ze met de emoties van de belanghebbende om kunnen gaan. Bovendien krijgen ze handvatten hoe zij het beste het gesprek vorm kunnen geven.

Er moeten twee zaken in acht worden genomen. Ten eerste blijkt uit de literatuur dat de wetgever veel ruimte heeft gelaten in het bezwaarproces om dit naar eigen inzicht in de richten. Iedere gemeente heeft van deze ruimte gebruik gemaakt en heeft dan ook zijn eigen werkwijze en werkproces. Ten tweede is er gebruik gemaakt van half gestructureerde interviews. Dezelfde topics zijn behandeld bij alle interviews, maar de uitkomsten zijn zeer divers.

# Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de aanleiding voor dit onderzoek, de probleemstelling en de probleemafbakening worden beschreven. Ook zal er worden beschreven wat de huidige situatie is en wat de gewenste situatie is. Daarnaast zal de doelstelling van dit onderzoek worden beschreven.

## § 1.1 Aanleiding en probleemstelling

In Nederland wordt jaarlijks meer dan 2,6 miljoen bezwaren ingediend tegen besluiten van de overheid. Van de 2,6 miljoen bezwaren zijn er meer dan 600.000 gericht tegen besluiten van gemeentes. De totale kosten van deze bezwaren worden geschat op 273 miljoen euro.[[1]](#footnote-1)

Uit hetzelfde onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat door middel van premediation én mediation, landelijk, meer dan 55 miljoen euro kan worden bespaard. Naast deze kostenbesparing heeft premediation nog meer voordelen; zo is er een behoefte bij de burger voor een laagdrempelige procedure. Door middel van (pre-) mediation kan onnodige escalatie worden voorkomen en het vergroot ook de tevredenheid van de burger.[[2]](#footnote-2)

Het traject van het afwijzen van de aanvraag tot het bezwaarproces wordt erg negatief beoordeeld door belanghebbenden. Dit heeft er vooral mee te maken dat mensen zich niet gehoord en begrepen voelen.[[3]](#footnote-3)

Premediation kan strikt gezien op twee punten worden ingezet; voordat de beslissing op een aanvraag is genomen of nadat er een beslissing op de aanvraag is genomen. Premediation wordt ingezet om een geschil te voorkomen. Er is ook nog een fase tussen bezwaar en de beslissing op bezwaar. In deze fase hoeft er nog geen geschil te zijn en kan premediation ook worden ingezet, met het doel de intrekking van het bezwaarschrift. Strikt gezien valt dit niet onder premediation, maar voor dit onderzoek zal ook deze fase onder premediation vallen.

Mediation wordt ingezet als er bezwaar is gemaakt en als er een geschil is. Mediation wordt ingezet om verdere escalatie van een geschil te voorkomen c.q. het geschil op te lossen.

In dit onderzoek zal er onder premediation worden verstaan:

Iedere interventie, hetzij, door een medewerker van de vakafdeling of door een

andere medewerker om een bezwaarschrift of de het bezwaarproces te voorkomen. Tot een interventie wordt gerekend: een telefoongesprek, een

mondelinge toelichting op het besluit, een keukentafelgesprek, een informeel overleg en een informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider.

Premediation kan dus, zoals hier boven vermeld, op drie punten in het werkproces worden ingezet; voordat de beslissing op aanvraag is genomen, nadat de beslissing op de aanvraag is genomen en voordat de beslissing op bezwaar is genomen. Bij premediation hoeft er nog geen geschil te zijn.

In dit onderzoek zal er onder mediation worden verstaan:

*“Mediation is een vorm van bemiddeling in conflicten waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige, de mediator, de onderhandelingen tussen partijen begeleidt teneinde vanuit hun werkelijke belangen tot gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale resultaten te komen” [[4]](#footnote-4)*

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft meerdere afdelingen.

Dit onderzoek heeft gelopen bij de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen. De afdeling Werk en Inkomen houdt zich bezig met het toekennen of afwijzen van aanvragen van participatiewet uitkeringen. Ook probeert de afdeling Werk en Inkomen mensen met een participatiewet uitkering te begeleiden naar betaald werk.

De gemeente Leidschendam-Voorburg maakt ook gebruik van een onafhankelijke adviescommissie. De onafhankelijke adviescommissie hoort de bezwaarmaker [[5]](#footnote-5) en geeft een advies over wat de beslissing op het bezwaar zou moeten zijn. [[6]](#footnote-6) Deze commissie is onafhankelijk en moet dus los van de gemeente worden gezien.

De overheid is bij haar handelen gebonden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Binnen de grenzen van behoorlijk bestuur streeft de overheid ook naar efficiënte en klantvriendelijke dienstverlening. Bij de onafhankelijke adviescommissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg heeft er in 2011 een pilot gelopen over premediation. De pilot is ingesteld voor efficiëntere & klantvriendelijkere dienstverlening, en om de administratieve lasten te verlagen.

Deze pilot liep gemeente breed (over alle afdelingen, dus ook Werk en Inkomen) en werd uitgevoerd door de secretaris van de onafhankelijke adviescommissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg. In deze pilot werden alle mensen na gebeld die bezwaar hadden gemaakt met als doel de verbetering van de dienstverlening.[[7]](#footnote-7)

Na deze pilot is premediation echter niet structureel ingevoerd bij de onafhankelijke adviescommissie. De reden hiervan is dat er in de pilot niet voldoende kwalitatieve- en kwantitatieve informatie is verzameld, doordat er te weinig gesprekken zijn gevoerd om premediation structureel in te voeren.

Maar uit de informatie die wel is verzameld, blijkt dat de premediation een succes was. De pilot was een succes vanwege de daling van het aantal formele bezwaarprocedures en de positieve reacties van betrokken cliënten over premediation. [[8]](#footnote-8)

Uit het jaarverslag van de onafhankelijke adviescommissie commissie blijkt dat premediation niet op structurele basis wordt uitgevoerd, maar wel wordt uitgevoerd door individuele medewerkers op niet structurele basis. In 2013 is bij de gemeente Leidschendam-Voorburg 437 keer bezwaar gemaakt tegen een beslissing van de gemeente. Van deze 437 bezwaarschriften zijn er 120 bezwaarschriften ingetrokken. Het intrekken van deze bezwaarschriften heeft verschillende redenen, zoals een herziening van het besluit of de inzet van premediation. Van de 120 ingetrokken bezwaarschriften zijn er 32 ingetrokken door inzet van premediation. In 2013 is er in totaal 37 keer premediation ingezet. [[9]](#footnote-9)

De aanleiding voor dit onderzoek is de wens die de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en inkomen, heeft om premediation structureel in te voeren in hun werkproces (van de aanvraag tot de behandeling van het bezwaarschift door de commissie) en hiermee het formele bezwaarproces te voorkomen.

De gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen heeft de wens om premediation structureel in te voeren vanwege goede resultaten van onderzoeken die er zijn geweest over premediation, zoals het Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. In dat rapport staat beschreven dat door de inzet van premediation het aantal bezwaarschriften daalde, er werd tijd en geld bespaard. Ook steeg de klanttevredenheid. Bovendien stijgt de tevredenheid bij de ambtenaren ook). Daarnaast komen er veel positieve verhalen van gemeentes die premediation al hebben ingevoerd. Als laatste heeft de pilot uit 2011 is ook laten zien dat de inzet premediation leidt tot een daling van het aantal formele bezwaarprocedures en tot een stijging van de klanttevredenheid.

Het onderzoek is vooral voor de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen belangrijk omdat deze afdeling veel klantcontact heeft. De betrokken ambtenaar heeft regelmatig na nemen van een beschikking nog te maken met de cliënt. Het is dan belangrijk dat er een goede verstandhouding is en blijft. Bovendien is goede communicatie belangrijk.

Premediation kan verschillende doelen hebben. Een van de doelen van premediation kan het verbeteren van de communicatie zijn. Andere doelen kunnen het besparen van kosten en tijd zijn, of het verstrekken van informatie.

*“Gemeente en aanvrager zijn veelal van elkaar afhankelijk. De gemeente dient te beschikken over allerlei informatie om tot een zorgvuldig besluit te komen en daar staat tegenover dat de aanvrager/uitkeringsgerechtigde een beroep moet doen op de gemeente voor het levensonderhoud. De belangen zijn veelal groot bij de WWB [[10]](#footnote-10) omdat het om primaire levensbehoefte gaat. Hierdoor zijn verantwoordelijkheden van zowel ambtenaar als aanvrager/uitkeringsgerechtigde ook groot en is het zaak dat communicatie vlot en soepel verloopt. Waar misverstanden dreigen is het zaak dat direct en persoonlijk contact wordt gelegd en verkend wordt wat het probleem is en hoe het kan worden opgelost.” [[11]](#footnote-11)*

## § 1.2 Afbakening van het probleem

Het onderzoek zal uitgevoerd worden voor de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen. Het onderzoek zal plaatsvinden tussen 1 februari 2015 en 1 mei 2016. Het onderzoek zal zich richten op de inzet van premediation en niet op de inzet van mediation. Premediation kan op drie punten in het werkproces worden ingezet; voordat de beslissing op aanvraag is genomen, nadat de beslissing op de aanvraag is genomen en voordat de beslissing op bezwaar is genomen. Het onderzoek zal zich verder richten op het bezwaar en niet op het (administratief-) beroep. Er is hiervoor gekozen omdat het onderzoek anders te uitgebreid zou worden en dit ook niet de wens van de gemeente Leidschendam-Voorburg is.

## § 1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen handvatten geven waarmee zij premediation structureel in kunnen voeren in hun werkproces. De handvatten bestaan uit een aantal zaken. Allereerst zullen de ervaringen van andere gemeente bij de invoer en uitvoer worden beschreven. Ook zullen er mogelijke knelpunten en tips besproken worden. Vervolgens zullen de verwachtingen worden beschreven die de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen hebben bij de invoering van premediation op hun afdeling.

## § 1.4 Vraagstelling

De hoofdvraag tijdens dit onderzoek is:

|  |
| --- |
| Hoe kan de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen, premediation invoeren in het werkproces bij de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften van de afdeling Werk en Inkomen?  |

De deelvragen tijdens dit onderzoek zijn:

1. Hoe is het huidige werkproces ingericht ten aanzien van de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg?
2. Hoe wordt in de praktijk premediation uitgevoerd bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder?
3. Wat zijn de ervaringen met premediation bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder?
4. Wat zijn de verwachte knelpunten en succesfactoren volgens de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg over de invoering van premediation in het werkproces op hun afdeling?

## § 1.5 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk staat beschreven wat het onderwerp van de scriptie is en wat het probleem bij de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling werk en Inkomen is. Hierbij staat beschreven wat de aanleiding van het probleem is, maar ook wat de relevantie van het onderzoek is. Al laatste worden de deelvragen en centrale vraag besproken.

In het tweede hoofdstuk wordt de methode van onderzoek besproken. Hier valt onder de dataverzameling, data analyse, het domein en de betrouwbaarheid en validiteit. Het theoretisch kader zal in het derde hoofdstuk worden besproken en het maatschappelijk kader in het vierde hoofdstuk. In hoofdstuk 5 zullen de resultaten op de deelvragen worden besproken. In de eerste paragraaf van het vijfde hoofdstuk zal het huidige werkproces van de gemeente Leidschendam-Voorburg afdeling Werk en Inkomen worden besproken. De tweede paragraaf staat de praktijk beschreven over premediation bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder wordt uitgevoerd. In de derde paragraaf staat beschreven hoe de medewerkers van de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder de uitvoering van premediation ervaren. In de laatste paragraaf zal worden beschreven hoe de verschillende medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen de invoering van premediation in het werkproces op hun afdeling zien. Hierbij worden de verwachte knelpunten en succesfactoren beschreven. Hoofdstuk 6 bestaat uit drie paragraven. In de eerste paragraaf staat de conclusie. De conclusie wordt gevolgd door aanbevelingen, de discussie. Na hoofdstuk 6 staat de literatuurlijst en de bijlages.

# Hoofdstuk 2 Methode

In dit hoofdstuk zal de methode van onderzoek worden besproken. Door middel van de methode kan onderzoek worden gedaan.

## § 2.1 Dataverzameling

Om de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen handvatten te kunnen geven om premediation structureel in te kunnen voeren is onderzoek nodig. De data voor dit onderzoek zal worden verzameld door literatuuronderzoek, documentanalyse en door het houden van interviews.

Deelvraag een is beantwoord door middel van literatuuronderzoek en documentanalyse. Deelvraag twee, drie en vier zijn beantwoord door middel van interviews.

Literatuuronderzoek en documentanalyse

Als eerste is er gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en documentanalyse. Er zijn, onder andere, rapporten, onderzoeken, jaarverslagen en artikelen onderzocht. De onderzochte literatuur is de basis van dit onderzoek. Door middel van de literatuur zijn begrippen gedefinieerd en er is tot inzichten gekomen over premediation. Daarnaast is deelvraag een beantwoord door middel van literatuuronderzoek. [[12]](#footnote-12)

Interviews

De tweede methode die is gebruikt tijdens dit onderzoek is interviewen. Er is gekozen om te gaan interviewen omdat met interviews naar ervaringen kan worden gevraagd. Iets wat met bijvoorbeeld literatuuronderzoek of observatie niet kan.[[13]](#footnote-13) Het onderzoek gaat om het achterhalen van ervaringen met premediation en deze vervolgens meenemen in het werkproces van de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen. Alle interviews die zijn gehouden zijn half gestructureerde interviews. De basis voor het half gestructureerde interview is een topic lijst. Het onderzoek is betrouwbaar en valide omdat de topic lijst gebaseerd is op de kennis die is vergaard door het literatuuronderzoek. [[14]](#footnote-14) In bijlage 2, 12, 14 ,16 & 18 zijn de topiclijsten te vinden.

Er zijn 13 mensen geïnterviewd. Er zijn negen medewerkers van andere gemeentes geïnterviewd en er zijn vier mensen geïnterviewd van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Deelvraag een:

*Hoe is het huidige werkproces ingericht ten aanzien van de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg?*

De eerste deelvraag is beantwoord door middel van de literatuuronderzoek en documentanalyse. Uit jaarverslagen en uit andere stukken van de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen is gebleken hoe het huidige werkproces in is gedeeld. De volgende documenten en stukken zijn geanalyseerd:

de Participatiewet, twee beleidsstukken (WWB proces & hoofdproces inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg) en het jaarverslag van de onafhankelijke adviescommissie.

Deze deelvraag is niet beantwoord door interviews. Het gaat puur om het werkproces op papier.

Deelvraag twee:

*Hoe wordt in de praktijk premediation uitgevoerd bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder?*

Er zijn negen medewerkers geïnterviewd van vijf verschillende gemeentes. De bedoeling was om tien medewerkers te interviewen. Echter bij de gemeente Den Haag kon maar één medewerker geïnterviewd worden wegens ziekte en onderbezetting. Bij de andere gemeentes zijn twee medewerkers geïnterviewd.

Veel gemeentes in Nederland hebben premediation opgenomen in hun werkproces. Er is voor dit onderzoek gekozen om de bovenstaande vijf gemeentes te interviewen.

Als eerste is er gekeken naar gemeentes die, net zoals gemeente Leidschendam-Voorburg, een onafhankelijke adviescommissie hebben. Het is namelijk voor het onderzoek belangrijk om te weten of het uitmaakt of er een onafhankelijke adviescommissie is of niet. De onafhankelijke adviescommissie neemt namelijk contact op met de belanghebbende, dus waarom zou iemand anders het dan ook doen.

Ten tweede is er gekeken naar gemeentes die veel ervaring hebben met premediation. Er zijn verschillende gemeentes geselecteerd met verschillende groottes (qua inwonersaantal). Op deze manier is er voor een gevarieerd beeld gezorgd.

Aan de gemeentes is gevraagd de mensen te selecteren met veel ervaringen met premediation. De gemeentes hebben dus zelf de medewerkers aangedragen die geïnterviewd konden worden. Er is hiervoor gekozen omdat de gemeentes het beste zelf weten welke medewerkers er het meeste ervaring hebben met premediation.

Er is gekozen om twee medewerkers te interviewen zodat er van meerdere ervaringen wordt uitgegaan. Door meerdere meningen en verhalen aan te horen over hetzelfde werkproces, van één gemeente, ontstaat meer kennis en hierdoor een meer betrouwbaar onderzoek. Er zijn medewerkers geïnterviewd met verschillende functies, maar alle medewerkers zijn betrokken bij premediation. [[15]](#footnote-15)

Voor deelvraag twee en drie zijn in totaal tien medewerkers geïnterviewd van vijf verschillende gemeentes. De resultaten van deze tien interviews zijn, of verwerkt bij deelvraag twee, of bij deelvraag drie.

Deelvraag drie:

*Deelvraag 3:*

*Wat zijn de ervaringen met premediation bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder?*

Voor deelvraag twee en drie zijn in totaal tien medewerkers geïnterviewd van vijf verschillende gemeentes. De resultaten van deze tien interviews zijn, of verwerkt bij deelvraag twee, of bij deelvraag drie.

Deelvraag vier:

*Deelvraag 4:*

*Wat zijn de verwachte knelpunten en succesfactoren volgens de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg over de invoering van premediation in het werkproces op hun afdeling?*

De derde deelvraag is beantwoord door middel van interviews gehouden onder medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Bij de gemeente Leidschendam-Voorburg zijn 4 medewerkers, met verschillende functies, geïnterviewd. Er is een medewerker geïnterviewd met kennis over de pilot die in 2011 gelopen heeft gemeente breed bij de gemeente Leidschendam-Voorburg. Deze persoon weet wat er speelt binnen de gemeente en heeft hierdoor een goede bijdrage geleverd aan het onderzoek.

Er is een medewerker van de juridische afdeling van de afdeling Werk en Inkomen geïnterviewd. De medewerkers van de juridische afdeling zijn belast met het schrijven van een verweerschrift. Deze medewerkers krijgen veel te maken met bezwaarschriften en mensen die het niet eens zijn met een beslissing. Deze mensen kennen goed de knelpunten bij het huidige proces en hebben ook een bijlage geleverd aan de

inzichten over (pre-) mediation.

Als derde is de secretaris geïnterviewd van kamer twee (van de onafhankelijke adviescommissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg). De onafhankelijke adviescommissie heeft vier kamers, die elk zijn eigen onderwerpen behandeld. Alle bezwaarschiften van de afdeling Werk en Inkomen komen binnen bij kamer twee van de onafhankelijke adviescommissie. Bovendien is kamer twee de kamer waar het meeste (pre-) mediation wordt toegepast. De secretaris, van de onafhankelijke adviescommissie, stelt een advies op voor de adviescommissie. De secretaris stelt het advies op, op basis van het verweerschrift (afkomstig van de medewerker van de juridische afdeling) en het bezwaarschrift (afkomstig van de belanghebbende). De secretaris heeft dus veel kennis over de procedure en heeft daarom een nuttige bijdrage geleverd.

Als laatste is er een leidinggevende geïnterviewd van de afdeling Werk en Inkomen. De leidinggevende controleert de werkprocessen en heeft de medewerkers

onder zich en is op de hoogte van dus veel ervaringen, knelpunten en wensen. Door het interview is naar zijn of haar mening en ervaringen gevraagd over (pre-) mediation.

Door het interviewen van vier mensen met verschillende functies worden inzichten verkregen vanuit verschillende invalshoeken. Alle mensen hebben kennis van zaken en zijn op verschillende manieren betrokken bij het bezwaarproces.

## § 2.2 Data- analyse

Alle data die is verzameld door het literatuuronderzoek en de interviews moeten worden verwerkt.

Verwerken literatuuronderzoek en documentanalyse

Alle verzamelde literatuur is eerst op betrouwbaarheid verzameld. De betrouwbaarheid is beoordeeld aan de hand van de auteur, de leeftijd van het onderzoek en de stijl van het rapport. De literatuur die betrouwbaar is geacht, is verder onderzocht. De test is eerst gelezen en vervolgens zijn de belangrijkste punten gearceerd. Vervolgens zijn de gearceerde stukken tekst geplaatst bij de hoofdstukken waar ze bij hoorden. Vervolgens is van de losse stukken tekst een lopend verhaal gemaakt. [[16]](#footnote-16)

Verwerken interviews

Alle gehouden interviews zijn opgenomen. Vervolgens zijn deze interviews letterlijk uitgewerkt aan de hand van de audio opnamen. Deze grote lappen tekst zijn verwerkt met behulp van de methode; labelen. Bij labelen worden eerst de belangrijke stukken tekst gearceerd. Vervolgens wordt gekeken welke stukken tekst over het zelfde onderwerp gaan, dit worden de deelonderwerpen. Hierna worden de deelonderwerpen die over het zelfde gaan geplaatst onder een hoofdonderwerp. Hierbij kan ook worden vermeld hoe vaak een deelonderwerp is genoemd door de geïnterviewde medewerkers. [[17]](#footnote-17) Labelen is een kwalitatieve techniek. [[18]](#footnote-18)

## § 2.3 Domein

Het domein voor dit onderzoek zijn alle medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Er werken meer dan 100 medewerkers bij de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Al deze mensen hebben verschillende leeftijden, achtergronden, functies en werkzame jaren bij de gemeente. Bij het onderzoek zal worden gekeken hoe andere gemeentes premediation hebben ingevoerd.

## § 2.4 Variabele

Er kunnen verschillende factoren invloed hebben op de kwaliteit van dit onderzoek. Een van de punten die de betrouwbaarheid en-/of validiteit kunnen beïnvloeden is de ervaring met premediation van de te interviewen medewerkers.

Een andere variabele is dat iedere gemeente zijn eigen werkproces heeft en dat elke medewerker zijn eigen werkwijze heeft. De laatste variabele zijn persoonlijke ervaringen van de medewerkers en een persoonlijke mening. Sociaal wenselijke antwoorden zijn ook een risico zijn.

Niet alle risico’s zijn uit te sluiten. Door, bijvoorbeeld, mensen apart te interviewen van hun collega’s kan het risico op sociaal wenselijke antwoorden worden beperkt. Alle risico’s voor 100% uitsluiten is niet mogelijk. Wel wordt er bij de verwerking van alle literatuur en interviews rekening gehouden met het feit dat, bijvoorbeeld, iedereen zijn eigen werkwijze heeft. Dit is een beperking van de risico’s.

## § 2.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Om de kwaliteit van dit onderzoek zo hoog mogelijk te maken, moet er worden gekeken naar de betrouwbaarheid en validiteit. De betrouwbaarheid van dit onderzoek is vergroot doordat de interviews zijn gehouden onder een aantal gemeentes. Per gemeente zijn ook twee medewerkers geïnterviewd. Hierdoor wordt er niet van één standpunt uitgegaan, maar van meerdere standpunten en meningen. Verder hebben de betrokken gemeente zelf de medewerkers aangedragen voor de interviews. De gemeentes weten namelijk zelf het beste welke medewerker de meeste kennis en ervaring heeft. Bovendien kan de interviewer op die manier ook geen invloed uitoefenen op de geïnterviewde medewerkers, of een voorkeur aangeven welke medewerkers geschikt zijn om te interviewen. Dit verhoogd de betrouwbaarheid.

Ook is er een minimum aantal interviews vastgesteld, wat de betrouwbaarheid heeft vergroot. Het onderzoek kan ook nogmaals uitgevoerd worden aan de hand van de topic lijst. Deze topic lijst is gebaseerd op het kader, wat het onderzoek tevens betrouwbaar en valide maakt. Verder zijn de interviews opgenomen op band en deze zijn direct na het interview uitgewerkt. [[19]](#footnote-19)

# Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk staat het theoretisch kader beschreven. In het theoretisch kader staat de juridische c.q. wettelijke basis van dit onderzoek beschreven.

## § 3.1 Theoretisch kader

Dit onderzoek richt zich op de inzet van premediation. Premediation kan op drie punten in het werkproces worden ingezet; voordat de beslissing op aanvraag is genomen, nadat de beslissing op de aanvraag is genomen en voordat de beslissing op bezwaar is genomen.

Iedereen kan een aanvraag indienen bij een bestuursorgaan. Je vraagt dan het bestuursorgaan om het geven van een beschikking. Het bestuursorgaan heeft uiterlijk acht weken nadat de aanvraag is gedaan om te beschikken. [[20]](#footnote-20) Deze beschikking kan een toewijzende beschikking zijn, waarin bijvoorbeeld een participatiewet uitkering toe wordt gewezen. Maar deze beschikking kan ook een afwijzende beschikking zijn, waarin bijvoorbeeld een uitkering wordt afgewezen. Mocht de belanghebbende het niet eens zijn met de beschikking, dan kan de belanghebbende bezwaar maken.

Bezwaar (en beroep) is geregeld in de Algemene Wet Bestuursrecht (hierna: Awb).

Iedere belanghebbende kan bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. [[21]](#footnote-21) Een belanghebbende is iemand wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is. [[22]](#footnote-22) Als het besluit genomen is heeft de belanghebbende zes weken om in bezwaar te gaan.[[23]](#footnote-23)

De belanghebbende kan bezwaar maken door een bezwaarschrift te schrijven.[[24]](#footnote-24) Het bezwaarschrift zelf is vormvrij, maar moet wel aan een aantal formele eisen voldoen. De formele eisen staan beschreven in artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Als er bezwaar is gemaakt dan heeft het bestuursorgaan zes of twaalf weken de tijd om een beslissing te nemen op het bezwaar. [[25]](#footnote-25) Welke termijn er geldt is afhankelijk van of het bestuursorgaan wel of geen gebruik maakt van een onafhankelijke adviescommissie.

Maakt het bestuursorgaan gebruik van een onafhankelijke adviescommissie dan heeft het bestuursorgaan twaalf weken de tijd om een beslissing te nemen op bezwaar.

De termijn om een beslissing op bezwaar te nemen kan met maximaal zes weken worden verlengd.[[26]](#footnote-26)

In de bezwaarfase gaat het bestuursorgaan het besluit heroverwegen.[[27]](#footnote-27)

Er wordt zowel naar de rechtmatigheid (er wordt gekeken naar alle relevante wet- en regelgeving), als de doelmatigheid (er wordt gekeken naar het beleid) gekeken. Dit wordt ook wel een integrale toetsing genoemd.[[28]](#footnote-28)

Ook moet de belanghebbende de kans krijgen om gehoord te worden. Dit is een verplicht onderdeel in de bezwaarfase. [[29]](#footnote-29)

Het bestuursorgaan kan een onafhankelijke adviescommissie instellen. Als het bestuursorgaan een onafhankelijke adviescommissie heeft ingesteld, dan kan deze commissie de belanghebbende horen. [[30]](#footnote-30)

Een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan moet ook de kans krijgen om te worden gehoord. Deze vertegenwoordiger geeft een toelichting op het besluit waartegen bezwaar is gemaakt. Deze vertegenwoordiger is dan bij het hoorzitting (waar ook de belanghebbende gehoord word) van de onafhankelijke adviescommissie aanwezig.[[31]](#footnote-31)

Vervolgens zal dan de commissie een advies uitbrengen aan het bestuursorgaan. De onafhankelijke adviescommissie brengt advies uit over wat zij vinden wat de beslissing op bezwaar moet worden. Het bestuursorgaan kan dit advies overnemen of hiervan afwijken. Als het bestuursorgaan van het advies afwijkt, dan moeten zij dit motiveren. [[32]](#footnote-32)

Dat de belanghebbende de kans moet hebben gehad om gehoord te worden komt voort uit het zorgvuldigheidsbeginsel.[[33]](#footnote-33) Het zorgvuldigheidsbeginsel moet in acht worden genomen als een bestuursorgaan een beslissing neemt. [[34]](#footnote-34)

De gemeente Leidschendam-Voorburg maakt gebruik van een onafhankelijke adviescommissie. [[35]](#footnote-35)

Mocht een belanghebbende het niet eens zijn met de beslissing op bezwaar, dan kan er tegen dat besluit beroep worden ingesteld bij de rechtbank, sector bestuursrecht.[[36]](#footnote-36) Naar welke rechtbank een belanghebbende moet is afhankelijk van plaats waar het bestuursorgaan gevestigd is. [[37]](#footnote-37) Als de inwoners van de gemeente Leidschendam-Voorburg in beroep gaan tegen een besluit van de gemeente Leidschendam-Voorburg dan is de rechtbank Den Haag bevoegd.

Uit een eerder onderzoek van Milan van Eck blijkt dat: *“De wetgever heeft met de bezwaarprocedure veel ruimte gelaten om bezwaarprocedures naar eigen inzicht in te richten. Een van de belangrijkste doestellingen van de wetgever was om een laagdrempelige procedure te creëren die ruimte bood om conflicten tussen de gemeente en de burger op te lossen.” [[38]](#footnote-38)*

Een voorbeeld om het bovenstaande te verduidelijken:

Als iemand een aanvraag doet voor een uitkering bij de gemeente Leidschendam-Voorburg en deze aanvraag wordt afgewezen dan kan die persoon tegen de

afwijzing van de aanvraag in bezwaar gaan. Die persoon heeft 6 weken de tijd om een

bezwaarschrift in te dienen bij de gemeente Leidschendam-Voorburg, omdat zij

het besluit heeft genomen. De persoon van wie de uitkering is afgewezen is, in dit

geval, de belanghebbende. In het geval van de gemeente Leidschendam-Voorburg

is er een onafhankelijke adviescommissie. Deze commissie is belast met de

advisering van beslissingen op bezwaarschiften die door de inwoners van de gemeente

Leidschendam-Voorburg zijn ingediend. De commissie hoort in (bijna) alle gevallen de belanghebbende.[[39]](#footnote-39)

## § 3.2 Wetsvoorstel Van der Steur

VVD’er Van der Steur heeft drie wetsvoorstellen ingediend omtrent de structurele invoering van mediation in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Als eerste wil hij mediation structureel invoeren en dit opnemen in de Awb. Als tweede wil hij regels vaststellen omtrent de registratie en de bevordering van de kwaliteit van mediators (de wet registermediators). Als laatste wil hij enkele wetten opnemen over de bevordering van het gebruik van mediation (onder andere in boek 3 en 7 van het Burgerlijk Wetboek en in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Met de wijziging van deze wetten zal dus rekening moeten worden gehouden met het uitvoeren van dit onderzoek. [[40]](#footnote-40)

# Hoofdstuk 4 Maatschappelijk kader

In hoofdstuk vier staat het maatschappelijk kader beschreven. In het maatschappelijk kader staat het belangrijkste begrip; premediation beschreven. Ook zal er worden ingegaan op mediation, mediatonvaardigheden, de pilot uit 2011 en de recente ontwikkelingen.

## § 4.1 Premediation

Het belangrijkste begrip van dit onderzoek is; premediation. Premediation kan worden ingezet om een geschil te voorkomen. Er hoeft dus nog geen geschil te zijn bij premediation.

Het onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties heeft onderzoek gedaan naar welke methode geschikt zijn om conflicten tussen de overheid en burgers te beperken c.q. op te lossen.

In het rapport van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties wordt beschreven dat het verstandig is dat de persoon die de aanvraag af wil wijzen zelf belt met de belanghebbende. Er kan dan uitleg worden gegeven en er kunnen zaken worden gecontroleerd. Vervolgens kan er bij het ontvangst van het bezwaarschrift een persoonlijk gesprek worden gepland. Het is verstandig, volgens het rapport, om zo snel mogelijk contact op te nemen (het liefst binnen één week). Dit wordt aangeraden omdat de kans op verdere escalatie van het conflict dan beperkt kan worden. Het persoonlijke gesprek heeft als groot voordeel dat de kans op misverstanden kleiner is, dat er gelet kan worden op de non-verbale communicatie en dat het persoonlijker is. In het rapport staat beschreven dat een persoonlijk gesprek en het bellen elkaar versterken. In enkele zaken zal zelfs een telefoongesprek soms al voldoende zijn. Het rapport geeft ook aan dat het verstandig is om een onafhankelijke gespreksleider aan te stellen als de communicatie of relatie tussen de gemeente en de belanghebbende verstoord is. Gespreksvaardigheden zijn zeer belangrijk volgens het rapport. Zonder de inzet van goede gespreksvaardigheden zal nooit alle informatie worden achterhaalt en is een positieve uitkomst van de premediation onzeker. [[41]](#footnote-41)

Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties heeft het onderzoek ingesteld vanwege drie redenen;[[42]](#footnote-42)

* Als eerste het aanpakken van de administratieve lasten voor de belanghebbende. Bovendien ervaren burgers veel knelpunten wanneer ze te maken krijgen met een bestuursorganen. Er is grote ontevredenheid over de bejegening, over de communicatie en over het proces in zijn algemeen;
* Het jaarverslag van de nationale ombudsman. In dit jaarverslag werd het belang van het vertrouwen van de burger in de overheid benadrukt. De nationale ombudsman raadde goede dienstverlening aan;
* De derde evaluatie van de Awb. Hieruit blijkt dat de bezwaar en beroepsprocedure onvoldoende aansluit bij de behoefde van de burger.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat goede conflicthantering tijd en geld bespaard. Ook stijgt de klanttevredenheid. Bovendien stijgt de tevredenheid bij de ambtenaren ook. [[43]](#footnote-43)

Uit het onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties zijn zes methode van conflicthantering naar voren gekomen;[[44]](#footnote-44)

1. Bezwaar en beroep indienen, de zogenaamde Awb-procedure (zie hoofdstuk 3)
2. Bellen

Een telefoongesprek is meestal de eerste stap in de informele procedure. Het telefoongesprek heeft als doel te achterhalen wat er precies aan de hand is en

welke belangen en emoties een rol spelen. Daarnaast kan een

telefoongesprek worden gebruikt om uitleg en informatie te geven, maar

ook om excuses aan te bieden. Ook kan het telefoongesprek worden gebruikt om te informeren of de belanghebbende openstaat voor de informele procedure.

1. Keukentafelgesprek

*“Met een keukentafelgesprek bedoelen we een informeel overleg bij de indiener thuis of bij het bedrijf van de indiener. Vanwege persoonlijke omstandigheden of omdat inzicht in de plaatselijke situatie relevant is, kan het passender en effectiever zijn om op huisbezoek te gaan.” [[45]](#footnote-45)*

1. Informeel overleg

Bij een informeel overleg vindt er een persoonlijk gesprek plaats tussen de belanghebbende en een vak (ambtenaar), gespreksleider of een andere overheidsinstantie. De kracht van dit gesprek is dat het persoonlijk is. De belanghebbende en de ambtenaar zien elkaar, waardoor de betrokken

partijen letterlijk een gezicht krijgen. Bovendien is de kans op een misverstand klein bij een informeel overleg omdat non-verbale signalen kunnen worden herkend.

1. Informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider

Een onafhankelijke gespreksleider kan ingeschakeld worden als de communicatie tussen de belanghebbende en de ambtenaar moeizaam verloopt of als er meerdere partijen betrokken zijn.

1. Mediation

*“Mediation is een proces waarin twee of meer partijen die met elkaar een geschil hebben, onder leiding van een externe, onafhankelijke derde, zelf door onderhandelen zoeken naar een oplossing in het wederzijds belang. Deze*

*derde, de mediator, heeft doorgaans een specifieke opleiding gevolgd.”* [[46]](#footnote-46)

In paragraaf 4.2.2. zal verder in worden gegaan over mediation.

Er zijn verschillende definities van premediation. Maar in veel van deze definities komen een of meerdere bovenstaande methode voor conflicthantering voor. Premediation is dus een vorm van conflicthantering en heeft dus veel voordelen. Deze voordelen staan onder andere in het rapport van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties beschreven. De inzet van premediation bespaard tijd en geld. Ook stijgt de klanttevredenheid. Bovendien stijgt de tevredenheid bij de ambtenaren ook.

Definities van premediation

Zoals hierboven staat beschreven zijn er meerdere definities van premediation. Een van de definities is dat premediation een fase is in het gehele proces van mediation. Volgens deze definitie is premediation een eerste stap in het proces waarbij wordt gekeken naar de mogelijkheden.[[47]](#footnote-47) Nog een andere definitie is dat premediation staat voor het zelf oplossen van een probleem op een informele wijze. [[48]](#footnote-48)

Dit zijn slechts een paar van de vele beschrijvingen van premediation. Dit is de beschrijving van premediation volgens de onafhankelijke adviescommissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg:

*“Iedere interventie in het kader van premediation, hetzij, door de secretaris, door een medewerker van de vakafdeling of door beiden. Tot een interventie worden gerekend: een telefoongesprek, een mondelinge toelichting op het bestreden besluit, een keukentafelgesprek.” [[49]](#footnote-49)*

Begripsbepaling

Tijdens dit onderzoek zal er onder premediation worden verstaan:

Iedere interventie, hetzij, door een medewerker van de vakafdeling of door een

andere medewerker om een bezwaarschrift of de formele bezwaarprocedure te voorkomen. Tot een interventie wordt gerekend: een telefoongesprek, een

mondelinge toelichting op het besluit, een keukentafelgesprek, een informeel overleg en een informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider.

De definities van premediation en mediation kunnen enigszins overlappen, maar dienen wel als twee aparte zaken te worden beschouwd.

Het verschil tussen premediation en mediation is dat mediation wordt ingezet als er bezwaar is gemaakt en als er een geschil is. Mediation wordt ingezet om verdere escalatie van een geschil te voorkomen c.q. het geschil op te lossen. Bij premediation hoeft er nog geen geschil te zijn en kan worden ingezet om een geschil te voorkomen.

Bovendien is mediation in veel gevallen veel formeler dan premediation.

Premediation kan op drie punten in het werkproces worden ingezet; voordat de beslissing op aanvraag is genomen, nadat de beslissing op de aanvraag is genomen en voordat de beslissing op bezwaar is genomen. Bij premediation hoeft er nog geen geschil te zijn.

Indicaties en contra-indicaties

Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties heeft een lijst met indicaties en contra-indicaties opgesteld voor (pre-)mediation. Sommige dossiers zijn meer of minder geschikt voor een informele aanpak (dat is premediation). Om te helpen beoordelen of een dossier geschikt is voor een informele aanpak is er een lijst met indicaties en contra-indicaties opgesteld.[[50]](#footnote-50) Wat hierbij ook belangrijk is, is de mate van escalatie van een conflict. Dhr. Glasl heeft een escalatieladder opgesteld. Als een geschil zich in de eerste fase bevindt dan kan een geschil nog worden opgelost door een collega, familielid of bekende. In de tweede fase is het geschil meer geëscaleerd. Deze fases worden gekenmerkt door emoties, mensen stoppen elkaar in hokjes, mensen zoeken bondgenoten en er kan vuil spel ontstaan. In deze fase kan premediation helpen om het geschil op te lossen. In de derde fase is het geschil in zeer grote mate geëscaleerd; partijen hebben de hoop op een oplossing opgegeven, partijen willen elkaar elimineren en willen alles doen om de ander zoveel mogelijk schade toe te brengen. In deze fase kan (pre-)mediation niet veel betekenen.

Indicaties: [[51]](#footnote-51)

* Er is bewegingsvrijheid en/of bewegingsvrijheid bij een of meerdere partijen;
* Partijen hebben contact met elkaar;
* Er spelen emotionele en/of rationele zaken mee in het geschil (dit toont aan dat het geschil zich nog bevindt in de tweede fase van de escalatieladder van Glasl);
* Voor beide partijen biedt een bezwaar of beroep geen oplossing;
* Er is sprake van misverstanden en/of de communicatie is verstoord;
* Partijen zijn op zoek naar een snelle oplossing die op maat is voor hun conflict.

Contra-indicaties:

* Een of meerder partijen zijn niet zelf in staat te zoeken naar een oplossing. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand zijn wanneer iemand een geestelijke beperking heeft of wanneer iemand niet goed de Nederlandse taal beheerst;
* Er is sprake van een relatie tussen het strafrecht en het geschil, bijvoorbeeld als er sprake is van fraude;
* Als een of meerder partijen niet mee willen werken;
* De uitslag van dit geschil heeft invloed op vergelijkbare dossier c.q. conflicten;
* Het geschil is te ver geëscaleerd (het geschil bevindt zich in de derde fase van de escalatieladder van Glasl);
* Wanneer er sprake is van een groot aantal partijen en/of wanneer een of meerder partijen geen vertegenwoordiging hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de inwoners van een wijk tegen de bouw van een vliegveld zijn. Het is dan bijna onmogelijk om overleg op gang te brengen, omdat er simpel weg te veel gesprekspartners zijn;
* Wanneer er geen bewegingsvrijheid is bij een of meerdere partijen;
* Als de zaak politiek gevoelig ligt.

## § 4.2 Mediation

Bij mediation is er juist sprake van een geschil.

De Awb-procedure (het indienen van bezwaar en beroep) heeft een formeel karakter. Er moet aan allerlei regelgeving worden voldaan en de procedure is sterk gericht op het uitwisselen van documenten. Het sluit hierdoor minder goed aan bij het persoonlijke aspect; de relatie tussen de belanghebbende en het bestuursorgaan, de communicatie en de emoties. Mediation richt zich juist wel op het persoonlijke aspect; beide partijen kunnen hun verhaal vertellen en er is ruimte voor emoties. [[52]](#footnote-52)

In bijna alle documentatie over mediation staat het begrip mediation als volgt omschreven: *“Mediation is een vorm van bemiddeling in conflicten waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige, de mediator, de onderhandelingen tussen partijen begeleidt teneinde vanuit hun werkelijke belangen tot gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale resultaten te komen”* [[53]](#footnote-53)

Mediation heeft twee belangrijke kenmerken. Het eerste kenmerk is dat alles wat tijdens mediation gesprekken wordt besproken vertrouwelijk is. Het tweede kenmerk is dat mediation vrijwillig is. Beide partijen moeten vrijwillig deelnemen aan de mediation gesprekken. De vrijwilligheid is namelijk nodig omdat partijen, met hulp en begeleiding van een neutrale mediator, zelf tot een oplossing moeten komen. [[54]](#footnote-54)

De houding van een mediator is lui, dom en dakloos. De mediator is lui omdat hij

de partijen zelf laat zoeken naar een mogelijke oplossing voor het conflict. De

mediator is dom omdat hij alles vraagt en niets aanneemt. Dakloos staat voor het

feit dat de mediator onpartijdig is. [[55]](#footnote-55) Partijen hebben het vaak over hun standpunten.

Achter een standpunt zit een belang. Het is de taak van de mediator om dat belang te

achterhalen, dit kan de mediator doen door zogenaamde ui-model vragen te

stellen. Bij het ui-model stel je vragen om steeds meer tot de kern van het probleem te komen. Je bent dus bezig met de ui te “pellen” tot de kern.

Verder zorgt de mediator er met zijn gesprekstechnieken voor dat beide partijen met elkaar is gesprek komen. De mediator kan daarbij gebruik maken van enkele (specifieke) interventies:[[56]](#footnote-56)

* Vragen stellen;
* Teruggeven wat de mediator ziet gebeuren;
* Samenvatten;
* Naar feiten over de situatie vragen;
* Het probleem in stukken verdelen;
* Naar het verleden vragen, vragen hoe de toekomst eruit ziet en vervolgens vragen wat er voor nodig is om de toekomstige situatie te realiseren;
* Aantonen dat beide partijen een gemeenschappelijk doel hebben;
* Laten zien wat er kan gebeuren als partijen er niet uit komen.

Tijdens dit onderzoek zal er onder mediation worden verstaan:

*“Mediation is een vorm van bemiddeling in conflicten waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige, de mediator, de onderhandelingen tussen partijen begeleidt teneinde vanuit hun werkelijke belangen tot gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale resultaten te komen” [[57]](#footnote-57)*

## § 4.3 Mediationvaardigheden

Mediationvaardigheden kunnen zowel in het premediation proces worden ingezet, als het mediation proces. Mediationvaardigheden zijn communicatieve vaardigheden die worden ingezet door mediators en andere professionals om verder escalatie van het geschil te voorkomen. Ook worden mediationvaardigheden ingezet om de standpunten, belangen en andere aspecten van het geschil te achterhalen. Mediationvaardigheden zijn de standaard communicatieve vaardigheden, zoals luisteren, samenvatten en doorvragen.[[58]](#footnote-58)

## § 4.4 De pilot uit 2011 van de gemeente Leidschendam-Voorburg

In 2011 heeft er een pilot gelopen bij de onafhankelijke adviescommissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg over premediation.

De pilot is ingesteld voor efficiëntere & klantvriendelijkere dienstverlening, en om de administratieve lasten te verlagen. De overheid is bij haar handelen gebonden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Binnen de grenzen van behoorlijk bestuur streeft de overheid ook naar efficiënte en klantvriendelijke dienstverlening.

Deze pilot liep gemeente breed (dus alle afdelingen, ook Werk en Inkomen) en werd uitgevoerd door de secretaris van de onafhankelijke adviescommissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft een onafhankelijke adviescommissie. De adviescommissie bestaat uit 24 leden verdeeld over vier kamers. Elke kamer heeft zes leden (inclusief een voorzitter) en zijn eigen secretaris. Alle bezwaren van de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen komen binnen in kamer twee.

In elke kamer worden ander soort bezwaarschriften behandeld. [[59]](#footnote-59)

In de eerste kamer worden bezwaarschriften behandeld tegen besluiten in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Woningwet, Wet ruimtelijke ordening, Wegenverkeers- en Monumentenwet.

In de Tweede Kamer worden bezwaarschriften behandeld tegen besluiten in het kader van de Participatiewet, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en aanverwante wetten.

In de Derde Kamer worden bezwaarschriften behandeld tegen besluiten in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Subsidieverordening, Huisvestingsverordening, Algemene Plaatselijke verordening, Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en overige regelgeving.

In de Vierde Kamer worden bezwaarschriften behandeld in het kader van rechtspositionele besluiten. [[60]](#footnote-60)

In deze pilot werden alle mensen na gebeld die bezwaar hadden gemaakt met als doel

de verbetering van de dienstverlening. In de pilot is niet voldoende kwalitatieve- en kwantitatieve informatie verzameld, doordat er te weinig gesprekken zijn gevoerd om premediation structureel in te voeren in de gemeente Leidschendam-Voorburg. Maar uit de informatie die wel is verzameld, blijkt dat de premediation een succes was. De pilot was een succes vanwege de daling van het aantal bezwaarschriften en de positieve reacties van betrokken cliënten over premediation. [[61]](#footnote-61)

Toch blijkt uit de cijfers dat premediation niet op structurele basis wordt uitgevoerd, maar wel wordt uitgevoerd door individuele medewerkers op niet structurele basis. Dit blijkt uit de jaarcijfers, maar ook uit het feit dat de inzet van premediation in de verschillende kamers erg varieert.

In 2013 is bij de gemeente Leidschendam-Voorburg 437 keer bezwaar gemaakt tegen een beslissing van de gemeente. Van deze 437 bezwaarschriften zijn er 120 bezwaarschriften ingetrokken. Het intrekken van deze bezwaarschriften heeft verschillende redenen, zoals een herziening van het besluit of de inzet van mediation. Van de 120 ingetrokken bezwaarschriften zijn er 32 ingetrokken door inzet van mediation. In 2013 is er in totaal 37 keer mediation ingezet. [[62]](#footnote-62)

## § 4.5 Recente ontwikkelingen

Relatie overheid – burger

De bezwaarprocedure is in 1994 opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Het doel van de invoering was een laagdrempelig rechtsmiddel te hebben tegen besluiten van de overheid. [[63]](#footnote-63)

Burgers zijn in de afgelopen jaren steeds mondiger geworden. Mensen zijn steeds hoger opgeleid en steeds beter geïnformeerd en ze nemen niet zomaar wat aan. Deze ontwikkeling hebben overheidsinstanties niet door gemaakt. Deze werken vrijwel allemaal nog op dezelfde manier als jaren geleden. [[64]](#footnote-64)

Deze werkwijze sluit onvoldoende aan bij het perspectief en de behoefte van de burger. Dit blijkt uit evaluaties van de Algemene wet bestuursrecht en de jaarverslagen van de Nationale Ombudsman. [[65]](#footnote-65)

Door alle bovenstaande resultaten en conclusies zijn er in de loop van de jaren verschillende onderzoeken geweest naar vormen van conflicthantering. Hieruit kwam dat premediation uitermate geschikt is en aansluit bij de behoefte van de burger. Vervolgens hebben steeds meer organisaties premediation pilots opgezet. De provincie Overijsel is voorloper geweest op het gebied van premediation. Momenteel zijn steeds meer instellingen geïnteresseerd in premediation en kijken naar de mogelijkheden.

Er zijn ook steeds meer organisaties die cursussen premediation aanbieden.

Participatiewet

De participatiewet is op 1 januari 2015 ingevoerd. De participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (WWB).

Zoals eerder beschreven staat in het rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties beschreven dat premediation goed kan worden toegepast in de WWB (is nu de participatiewet geworden).

Er zijn momenteel geen recente ontwikkelingen in de Participatiewet.

Er gaat mogelijk wel andere wet- en regelgeving veranderen door het wetsvoorstel van Van der Steur (zie § 3.2).

# Hoofdstuk 5 Resultaten

In dit hoofdstuk worden alle resultaten besproken. In de eerste paragraaf zal antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag. In de eerste paragraaf wordt het huidige werkproces van de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen besproken.

In de tweede paragraaf zal antwoord worden gegeven op de tweede deelvraag. In de tweede paragraaf staat beschreven hoe de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder premediation uitvoeren.

In de derde paragraaf zal antwoord worden gegeven op de derde deelvraag. In de derde paragraaf staat beschreven wat de ervaringen van de medewerkers van de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder zijn m.b.t. de uitvoering van premediation.

In de vierde paragraaf, en tevens laatste paragraaf van dit hoofdstuk, zal antwoord worden gegeven op de vierde deelvraag. In deze paragraaf staan de verwachte knelpunten en succesfactoren beschreven, volgens de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg, m.b.t. de structurele invoering van premediation op hun afdeling.

## § 5.1 Hoe is het huidige werkproces ingericht ten aanzien van de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg?

In deze paragraaf staat het huidige werkproces beschreven ten aanzien van de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften van de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen. Voor de beantwoording van deze deelvraag zijn de volgende documenten geanalyseerd: de Participatiewet, twee beleidsstukken (WWB proces & hoofdproces inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg) en het jaarverslag van de onafhankelijke adviescommissie.

Deze deelvraag is niet beantwoord door interviews. Het gaat puur om het werkproces op papier.

### § 5.1.1 De aanvraag

De afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg behandeld de aanvragen van Participatiewet uitkeringen.

*“Iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege”* [[66]](#footnote-66)

Dus als je onvoldoende geld en/-of vermogen hebt en daarmee niet in staat bent om in het levensonderhoud te kunnen voorzien, dan kan je een aanvraag doen voor bijstand; een Participatiewet uitkering.

De Participatiewet uitkering dient de betrokkene aan te vragen in de gemeente waar hij of zij woont. [[67]](#footnote-67)

Vervolgens zijn er twee mogelijkheden; of de klant doet digitaal een aanvraag voor een uitkering via de site van het UWV; werk.nl, of de klant meldt zich aan de balie van het gemeenteloket. Als de aanvraag digitaal wordt gedaan dan print het UWV de aanvragen uit en overhandigd deze aan de gemeente (in dit geval de administratie van team werk van de gemeente Leidschendam-Voorburg). [[68]](#footnote-68) Als de belanghebbende de aanvraag schriftelijk indient dan komt deze ook terecht bij de administratie van team werk van de gemeente Leidschendam-Voorburg. [[69]](#footnote-69)

Vervolgens begint de administratieve voorbewerking. De administratieve voorbewerking wordt uitgevoerd door de medewerkers van de administratie van team werk. Deze registreren de aanvraag.

Vervolgens vindt er een onderscheid plaats tussen de aanvragen van jongeren (jongeren: 18 tot 27 jaar oud) en de aanvragen van volwassene. De jongeren hebben een wachttijd van vier weken. Dit betekent dat de aanvraag van een jongeren pas na vier weken in behandeling wordt genomen. De volwassene hebben geen wachttijd. [[70]](#footnote-70)

### § 5.1.2 De behandeling van de aanvraag

Het werkproces voor de volwassene (27 plusser)

Zoals hierboven staat vermeld hebben volwassene geen wachttijd. Als een volwassene een aanvraag heeft gedaan dan wordt direct een uitnodiging verstuurd. De uitnodiging wordt verstuurd tijdens de administratieve voorbewerking. [[71]](#footnote-71)

Vervolgens vindt de intake Poortwachter plaat. De intake Poortwachter wordt uitgevoerd door de Poortwachter medewerkers. De intake poortwachter heeft twee doelen; als eerste wordt gekeken of iemand aan het werk kan, en als de aanvrager (momenteel) niet kan werken, dan wordt gekeken of iemand recht heeft op een Participatiewet uitkering en-/of een traject (bijvoorbeeld een traject waarmee de aanvrager wordt begeleid naar werk). Als de Poortwachter medeweker concludeert dat iemand recht heeft op een Participatiewet uitkering, dan wordt de aanvrager uitgenodigd voor de uitkeringsintake.[[72]](#footnote-72)

De uitkeringsintake wordt uitgevoerd door de inkomensconsulenten. De inkomensconsulent controleert het recht op uitkering uitvoerig. [[73]](#footnote-73)

Als de aanvrager recht heeft op een uitkering, dan krijgt hij of zij een uitstroomconsulent (consulent Werk & Leerplicht). Deze consulent houdt een werkintake met de klant. De consulent kijkt wat er nodig is om de klant aan het werk te krijgen en begeleid, eventueel, de klant naar een traject (om hem of haar te begeleiden naar werk). [[74]](#footnote-74)

Het werkproces voor de jongeren

In de vier weken wachttijd moeten de jongeren een aantal keer naar een verplichte cursus c.q. bijeenkomst komen. Als eerste moeten de jongeren een bijeenkomst volgen waarin hun groepsgewijs word verteld wat hun rechten en plichten zijn m.b.t. hun Participatiewet uitkering. Vervolgens moeten de jongeren voor een re-integratie bijeenkomst komen. Tijdens deze bijeenkomst wordt bijvoorbeeld hun curriculum vitae in orde gemaakt. [[75]](#footnote-75)

Vervolgens vinden de uitkeringsintake en de werkintake gecombineerd plaats. Deze gecombineerde intake wordt uitgevoerd door de inkomensconsulent en de uitstroomconsulent (consulent Werk & Leerplicht). [[76]](#footnote-76) Zoals hierboven ook staat beschreven wordt door de inkomensconsulent gekeken naar het recht op uitkering. Door de uitstroomconsulent wordt er gekeken naar wat er nodig is om de klant aan het werk te krijgen en begeleid de klant, eventueel, naar een traject (om hem of haar te begeleiden naar werk).

### § 5.1.3 Het beschikken van de aanvraag

De inkomensconsulent bepaald het recht op een uitkering van de aanvrager. Als de inkomensconsulent heeft geconstateerd of iemand wel of geen recht heeft op een uitkering dan stuurt hij een beschikking naar de aanvrager. [[77]](#footnote-77) De gemeente heeft maximaal 8 weken om op een aanvraag de beschikken. [[78]](#footnote-78)

In artikel 11 van de Participatiewet staat beschreven wie er recht heeft op een Participatiewet uitkering. In artikel 19 van de Participatiewet staat beschreven wat de voorwaarden zijn om een participatiewet uitkering te kunnen ontvangen en in artikel 13 van de Participatiewet staat beschreven in welke gevallen er geen recht is op een Participatiewet uitkering.

Een van de voorwaarden om recht te hebben op een Participatiewet uitkering is dat het inkomen van de aanvrager (of aanvragers) lager is dan de bijstandsnorm. [[79]](#footnote-79) De hoogte van de bijstandsnorm is afhankelijk van de leeftijd van de aanvrager en de huishoudingssituatie.

*“Voor belanghebbenden van 21 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is de norm per kalendermaand, indien het betreft:*

* *a. een alleenstaande of een alleenstaande ouder zonder kostendelende medebewoners: € 972,70;*
* *b. gehuwden waarvan beide echtgenoten jonger zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd, zonder kostendelende medebewoners: € 1.389,57.” [[80]](#footnote-80)*

### § 5.1.4 Bezwaar

Als de aanvrager het niet eens is met de ontvangen beschikking dan kan de aanvrager bezwaar indienen.[[81]](#footnote-81) De termijn voor het indienen van bezwaar bedraagt 6 weken. [[82]](#footnote-82)

Een bezwaarschrift komt binnen bij de bedrijfsvoering (BV). Als het daar binnen komt wordt er eerst naar de formele vereisten gekeken, zoals; ontvankelijkheid. Als aan alle vereisten is voldaan dan gaat de zaak naar de juridische afdeling van de afdeling Werk en Inkomen. Op de juridische afdeling van de afdeling van de afdeling Werk en Inkomen werken verweerder. De verweerder schrijft namens het college van Burgemeester en Wethouders het verweerschrift. [[83]](#footnote-83)

Vervolgens gaat de zaak naar de secretaris. De secretaris van de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie houdt zich bezig met de afhandeling van bezwaarschriften. Als de secretaris het bezwaarschrift ontvangt zit er een brief bij om het via de formele weg (dus via de onafhankelijke adviescommissie) te gaan behandelen. [[84]](#footnote-84) De secretaris werkt wel voor gemeente Leidschendam-Voorburg, maar is onafhankelijk. [[85]](#footnote-85)

Na de hoorzitting stelt de secretaris een conceptadvies op. Als de leden van de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie akkoord gaan met het conceptadvies dan stelt de secretaris de beslissing op bezwaar op. [[86]](#footnote-86)

### § 5.1.5 Premediation

Uit het jaarverslag van de onafhankelijke adviescommissie en oriënterende gesprekken blijkt dat er soms aan premediation wordt gedaan door de medewerkers van de afdeling werk en Inkomen, maar hier is geen data over bekend. In deelvraag vier komt dit wel deels aan de orde.

Zoals eerder besproken heeft er in 2011 een pilot gelopen bij de gemeente Leidschendam-Voorburg over premediation. De gemeente heeft de pilot ingesteld voor efficiëntere & klantvriendelijkere dienstverlening, en om de administratieve lasten te verlagen. Deze pilot liep gemeente breed en werd uitgevoerd door de secretaris van de onafhankelijke adviescommissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

In deze pilot werden alle mensen na gebeld die bezwaar hadden gemaakt met als doel de verbetering van de dienstverlening. Na deze pilot is premediation echter niet structureel ingevoerd. De reden hiervan is dat er in de pilot niet voldoende (kwalitatieve en kwantitatieve) informatie is verzameld, doordat er te weinig gesprekken zijn gevoerd om premediation structureel in te voeren in de gemeente Leidschendam-Voorburg. Maar uit de informatie die wel is verzameld, blijkt dat de premediation een succes was. [[87]](#footnote-87)

Toch blijkt uit de cijfers dat premediation niet op structurele basis wordt uitgevoerd, maar wordt uitgevoerd door individuele medewerkers op niet structurele basis.[[88]](#footnote-88)

Als er nu premediation wordt ingezet dan wordt dit uitgevoerd door de secretaris van de onafhankelijke adviescommissie. Voor de secretaris is premediation extra werk hij dient alle partijen uit te nodigen voor een gesprek en het gesprek ook bij te wonen. Als het bezwaar via de formele procedure gaat dan krijgt hij het dossier compleet aangeleverd. [[89]](#footnote-89)

Premediation kan op drie punten in het werkproces worden ingezet; voordat de beslissing op aanvraag is genomen, nadat de beslissing op de aanvraag is genomen en voordat de beslissing op bezwaar is genomen. Bij premediation hoeft er nog geen geschil te zijn.

## § 5.2 **Hoe wordt in de praktijk premediation uitgevoerd bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder?** [[90]](#footnote-90)

In deze paragraaf staat beschreven hoe in de praktijk premediation uitgevoerd wordt door de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder. Om de praktijk te kunnen beschrijven zijn er twee medewerkers van de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder geïnterviewd en is er één medewerker van de gemeente Den Haag geïnterviewd. Voor deelvraag twee (paragraaf 5.2) en deelvraag drie (paragraaf 5.3) zijn dezelfde negen medewerkers geïnterviewd.

Hoe in de praktijk premediation uitgevoerd wordt staat hieronder, per gemeente, beschreven.

### § 5.2.1 Het werkproces bij de gemeente Amersfoort

Bij de gemeente Amersfoort vindt premediation standaard plaats nadat zij een bezwaarschrift hebben ontvangen. De reden dat de gemeente Amersfoort heeft gekozen om premediation na het ontvangst van het bezwaarschrift plaats te laten vinden is omdat de personen die bezwaar willen maken pas in beeld zijn als zij daadwerkelijk bezwaar hebben gemaakt.

Als de gemeente Amersfoort een bezwaarschrift heeft ontvangen krijgt de bezwaarmaker binnen 2 dagen een mail van het secretariaat dat er contact opgenomen gaat worden met hem of haar. Het doel bij de gemeente Amersfoort is dat er vervolgens binnen één a twee weken contact wordt opgenomen. Er wordt dan door de jurist gebeld naar de bezwaarmaker. Bij drukte belt het secretariaat. Er wordt gebeld om te achterhalen wat er precies aan de hand is. De gemeente Amersfoort heeft gekozen om altijd te bellen, mits er sprake is van een contra-indicatie. Er vindt dus nooit een persoonlijk gesprek plaats.

De gemeente Amersfoort heeft een lijst met contra-indicaties. Dit betekent dat als er een bezwaarschrift wordt ontvangen die aan een of meerdere van de contra-indicaties voldoet, premediation niet wordt ingezet. Als er meerdere bezwaarschriften (vijf of meer) over hetzelfde onderwerp worden ontvangen, dan wordt premediation niet ingezet. De reden hiervan is dan misschien één of twee bezwaarmakers hun bezwaarschrift intrekken, maar de meeste bezwaarschriften zullen niet worden ingetrokken. Verder wordt er geen premediation uitgevoerd als de bezwaarmaker een advocaat heeft ingeschakeld. De gemeente Amersfoort geeft aan dat een advocaat alles juridisch al heeft uitgezocht en een juridische beslissing wilt.

Doel van premediation bij de gemeente Amersfoort

Het doel van premediation bij de gemeente Amersfoort is niet het intrekken van het bezwaarschrift. Het doel van premediation is breed; soms wordt er uitleg gegeven, soms worden cliënten aan de hand mee genomen (dus stap voor stap wordt samen met de cliënt het proces doorlopen) en soms wil de gemeente juist informatie hebben van de bezwaarmaker.

Bovendien heeft de inzet van premediation nog twee andere doelen;

* gort alles al uitgezocht en wil een juridisch antwoord); Ballon van emoties leeg laten lopen
* Doordringen tot de kern van het probleem (er is vaak meer aan de hand dan er op papier staat).

### § 5.2.2 Het werkproces bij de gemeente Bunnik

Net zoals bij de gemeente Amersfoort wordt ook bij de gemeente Bunnik premediation uitgevoerd nadat het bezwaarschrift is ontvangen. De gemeente Bunnik geeft aan dat er drie redenen zijn dat zij premediation pas uitvoeren nadat het bezwaarschrift is ontvangen. Als eerste is er in de primaire fase (dat is de fase waarin de beslissing op de aanvraag wordt genomen) een vooronderzoek geweest. Dat vooronderzoek is namelijk nodig om tot een beslissing te kunnen komen. Ten tweede geven zij aan dat er in de primaire fase ook een aantal (telefonische) gesprekken zijn geweest om tot een beslissing op de aanvraag te kunnen komen. Als laatste geven zij, net zoals de gemeente Amersfoort, aan dat de personen die bezwaar willen maken pas in beeld zijn zodra zij ook daadwerkelijk bezwaar hebben gemaakt.

Als het bezwaar wordt ontvangen door de gemeente Bunnik dan krijgt de bezwaarmaker een ontvangstbevestiging waarin staat aangegeven dat er binnenkort contact wordt opgenomen. Vervolgens wordt de bezwaarmaker gebeld door de secretaris of soms door een medewerker van de juridische afdeling om een gesprek te plannen. Er wordt door de secretaris, of door een medewerker van de juridische afdeling, standaard contact opgenomen met de bezwaarmaker. Meestal neemt de secretaris contact op, omdat hij onafhankelijk is, en de gemeente Bunnik het beter vindt om alles in een hand te houden. Bij drukte neemt de medewerker van de juridische afdeling contact op.

Er is geen vaste lijst met indicaties en-/of contra-indicaties. Er wordt wel naar het nut van premediation gekeken. Maar eigenlijk wordt er standaard contact opgenomen, omdat er bij elke zaak wordt gekeken of door de inzet van premediation het doel van de gemeente Bunnik kan worden behaald (het doel staat hieronder beschreven).

De gemeente Bunnik geeft aan dat premediation maatwerk is, en dat het daarom ook wel eens voorkomt dat zij op huisbezoek gaan. Het “rond de tafel gesprek” vindt plaats met de bezwaarmaker, de verweerder en de secretaris. De secretaris is onafhankelijk en leid het gesprek.

Doel van premediation bij de gemeente Bunnik

Het doel van premediation is breed. Het kan, bijvoorbeeld, het verstrekken van informatie zijn (als er geen onderhandelingsruimte is), maar ook het geven van uitleg.

### § 5.2.3 Het werkproces bij de gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag wijkt af van de andere twee bovenstaande gemeentes. Waar de bovenstaande gemeentes premediation inzetten op het moment dat het bezwaarschrift is ontvangen, kan de gemeente Den Haag premediation ook inzetten voordat er bezwaar is gemaakt. De gemeente Den Haag heeft premediation ingevoerd vanwege de hoge werkdruk.

De gemeente Den Haag maakt een tweedeling; zij spreken van een boven- en onderstroom. Als er al bezwaar is ingediend, spreken zij van een bovenstroom en als er nog geen bezwaar is ingediend, maar de persoon wil dat wel gaan doen, dan spreken zij van de onderstroom.

Bovenstroom

Als het bezwaarschrift wordt ontvangen dan wordt deze doorgestuurd naar de afdeling bezwaar en beroep. De afdeling bezwaar en beroep kijkt of er fouten zijn gemaakt in de primaire fase. Als er fouten zijn gemaakt dan worden deze direct hersteld.

Als er geen fouten zijn gemaakt, en het bezwaarschrift heeft betrekking op één (of meerdere) van de onderstaande onderwerpen dan wordt er standaard premediation ingezet;

* Huishoudelijke voorzieningen;
* Maatregelen;
* Uitkeringen.

Zijn er geen fouten gemaakt, maar het bezwaarschrift heeft geen betrekening op een van de bovenstaand onderwerpen, dan start het formele bezwaarproces. Deze drie onderwerpen leveren bij de gemeente Den Haag de meeste bezwaarschriften op, vandaar dat de gemeente Den Haag deze drie onderwerpen uit heeft gekozen om premediation op toe te passen.

Het is wel zo dat de inzet van premediation in de bovenstroom erg afhangt van de beschikbare tijd van de medewerkers. Dit heeft natuurlijk wel invloed op de uitvoering. Door de werkdruk kan premediation helemaal niet worden uitgevoerd, of met minder zorgvuldigheid worden uitgevoerd.

Onderstroom

Bij de onderstroom hebben de cliënten nog geen bezwaar ingediend, maar willen zij dit wel gaan doen. Deze cliënten lukt het alleen zelf niet om een bezwaarschrift te schrijven en nemen daarom contact op met het call center van de gemeente Den Haag of gaan langs de advies en informatie balie van de gemeente Den Haag. De call centermedewerker of de medewerker van de advies en informatie balie zal eerst zelf de cliënt wat informatie geven omtrent de beschikking waartegen zij bezwaar in willen dienen. Als de cliënten na deze informatie nog steeds bezwaar in wilt dienen, dan maakt de medewerker een afspraak met een van de sociaal raadslieden van de gemeente Den Haag.

Het sociaal raadslid checkt het besluit op eventuele fouten die zijn gemaakt in de primaire fase. Als er fouten worden geconstateerd, dan worden deze fouten ook direct herstelt. Net zoals in de bovenstroom wordt er, als er geen fouten zijn gemaakt, en het bezwaarschrift heeft betekening op één (of meerdere) van de onderstaande onderwerpen standaard premediation ingezet;

* Huishoudelijke voorzieningen;
* Maatregelen;
* Uitkeringen.

Als het bezwaarschrift geen betrekking heeft op één van de bovenstaande gebieden, of de premediation heeft niet geholpen, dan kan het sociaal raadslid een bezwaarschrift schrijven. Het sociaal raadslid moet dan wel in het besluit en bezwaarschrift goede argumenten zien om een bezwaarschrift te schrijven.

De gemeente Den Haag heeft een kwaliteitsteam in het leven geroepen. Het team is in het leven geroepen voor het geval dat als het sociaal raadslid en de specialist (de ambtenaar die het besluit heeft genomen) er samen niet uit zouden komen (tijdens de premediation). Tot nu toe heeft het kwaliteitsteam geen enkele keer bij elkaar hoeven komen.’

Doel van premediation bij de gemeente Den Haag

Het doel van premediation bij de gemeente Den Haag is erg breed. Het doel van premediation kan, bijvoorbeeld, het geven van uitleg zijn.

### § 5.2.4 Het werkproces bij de gemeente Lelystad

Bij de gemeente Lelystad vindt premediation plaats nadat het bezwaarschrift is ontvangen. Het uitgangpunt bij de gemeente Lelystad is dat de cliënt c.q. de klant tevreden is.

Toen premediation net was ingevoerd in de gemeente Lelystad kon een premediation gesprek zowel telefonisch als persoonlijk. Toen premediation een tijdje uitgevoerd werd gaven de medewerkers de voorkeur van een persoonlijk gesprek. De reden hiervan was dat met een persoonlijk gesprek gelet kan worden op de non-verbale communicatie. Hierdoor kan de gespreksleider beschrijven wat hij of zij ziet en makkelijker inspelen op de emoties van de bezwaarmaker.

Als het bezwaarschrift is ontvangen door de gemeente Lelystad wordt deze doorgezonden naar de afdeling die het besluit heeft genomen. Die afdeling kijkt binnen 48 uur naar eventuele fouten. Als die afdeling niet reageert binnen 48 uur dan gaat het bezwaarschrift door naar de bezwaarjurist. Die kijkt binnen één week naar het bezwaarschrift. Vervolgens wordt er binnen vijf dagen contact opgenomen met de bezwaarmaker om te achterhalen wat er precies speelt. Hierna krijgt de bezwaarmaker een uitnodiging voor een gesprek.

De geïnterviewde medewerkers van de gemeente Lelystad verschillen op een aantal punten van mening. Dit is de enige gemeente waar de medewerker op verschillende punten van mening verschillen. Dit zijn de verschillende meningen van de geïnterviewde medewerkers;

De ene medewerker gaat alleen, dus zonder andere medewerkers, met de bezwaarmaker in gesprek (het kunnen ook meerdere gesprekken zijn). Deze medeweker neemt ook een standaard formulier mee naar het gesprek waarmee het bezwaarschrift kan worden ingetrokken. Ook gaat deze medewerker op huisbezoek als dat nodig mocht zijn. De andere medeweker gaat een “drie-gesprek” aan. En bij dat gesprek zitten:

* Onafhankelijke gespreksleider;
* Vertegenwoordiger college;
* Bezwaarmaker.

Voor het “drie-gesprek” moet er ook bereidheid zijn bij de vakafdeling. *Maar deze medewerker denkt dat de vakafdeling met goede argumenten te overtuigen zijn.*

Ook over de bereidheid voor premediation hebben beiden geïnterviewde medewerkers een andere mening. De ene medewerker vindt dat er altijd een gesprek moet komen. Als de bezwaarmaker geen gesprek aan wilt gaan, dan moet er toch een gesprek komen en dat kan bereikt worden door een beetje door te drammen.[[91]](#footnote-91) De andere medewerker is van mening dat de bereidheid voor premediation bij de bezwaarmaker ligt.

Het laatste punt waar de medewerkers over verschillen zijn de contra-indicaties. Momenteel is er geen lijst met contra-indicaties. Of er een lijst met contra-indicaties moet komen, verschillen beide geïnterviewde medewerkers van mening over. De ene medeweker vindt elke zaak geschikt voor premediation. De andere medeweker zou een algemene lijst met contra-indicaties prettig vinden. Mogelijk contra-indicaties kunnen worden:

* Zaken waarin fraude is geconstateerd;
* Als er een advocaat bij betrokken is (een advocaat heeft alles al uitgezocht en wil een juridisch antwoord);
* Als het contact tussen de burger en de gemeente verstoord is.

Doel van premediation bij de gemeente Lelystad

Tijdens premediation kan een medewerker van de gemeente samen met de bezwaarmaker zoeken naar een oplossing. Soms is er niet altijd een oplossing mogelijk. In dat geval kan de gespreksleider proberen de ontevredenheid weg te nemen en de bezwaarmaker zich gehoord te laten voelen door het geven van uitleg.

### § 5.2.5 Het werkproces bij de gemeente Noordoostpolder

Bij de gemeente Noordoostpolder wordt premediation uitgevoerd na bezwaar. De reden dat de gemeente Noordoostpolder heeft gekozen om premediation uit te voeren na bezwaar is omdat het minder moeite is en omdat het een kleinere stap is om in te voeren. Bij premediation na bezwaar zijn er minder mensen betrokken. Niet de gehele vakafdeling dient het uit te voeren, maar bijvoorbeeld alleen een groep gespreksleiders. Bovendien zijn de mensen die bezwaar willen maken in beeld, omdat ze daadwerkelijk bezwaar hebben gemaakt. Je gaat dus niet met iedereen contact opnemen. De intentie bij de gemeente Noordoostpolder is om premediation uit te rollen naar de primaire fase. Dit komt door de positieve resultaten van premediation. Premediation is een soort olievlek geeft de gemeente Noordoostpolder aan. De gemeente Noordoostpolder is van mening dat premediation voor bezwaar, premediation na bezwaar niet uitsluit.

Premediation wordt uitgevoerd door gespreksleiders en mediators. Er zijn bij de gemeente Noordoostpolder drie soorten gesprekken;

1. Rond de tafel gesprek
2. Bemiddeling
3. Formele mediation

De rond de tafel gesprekken worden begeleidt door een gespreksleider. De bemiddelingen en formele mediation gesprekken worden begeleidt door een mediator.

Wekelijks is er een bijeenkomst waarin de bezwaarschriften worden verdeeld. Bij deze bijeenkomst zitten:

* De mediators;
* De gespreksleiders;
* Een medewerker van de afdeling kwaliteit;
* De secretaris van de onafhankelijke adviescommissie;
* Secretariële ondersteuning.

Na het overleg neemt de gespreksleider of mediator (wie contact opneemt is afhankelijk om welk soort gesprek het gaat) eerst contact op met de betrokken ambtenaar (dat is de ambtenaar die het besluit heeft genomen). Na dit contact neemt de gespreksleider of mediator contact op met de cliënt.

Bij de ontvangstbevestiging die de bezwaarmakers ontvangen zit een folder met informatie over premediation. Vervolgens belt de gespreksleider of mediator of er bereidheid is voor premediation, en indien dat zo is, het plannen van een afspraak. Ook wordt er nog informatie gegeven over premediation. Er is meestal binnen één week contact (nadat het bezwaar is ontvangen) tussen de bezwaarmaker en de mediator of gespreksleider.

Er vindt altijd een persoonlijk gesprek plaats, tenzij er sprake is van een contra-indicatie. Er is een standaard lijst met contra-indicaties:

* Zaken waarin fraude is geconstateerd;
* Zaken die politiek gevoelig liggen;
* Notoire bezwaarmakers;
* Als de bezwaarmaker een juridisch besluit wil.

Alle medewerkers van de gemeente Noordoostpolder die betrokken wilden raken bij premediation moesten solliciteren voor de functie (de functie gespreksleider of mediator).

Doel van premediation bij de gemeente Noordoostpolder

Bij de gemeente Noordoostpolder zijn er twee doelen bij de inzet van premediation;

1. Dat de bezwaarmaker tevreden is met de aanpak en met de gemeente. Dat doe je bijvoorbeeld door een luisterend oor te bieden aan de bezwaarmaker;
2. Financieel doel; premediation is namelijk goedkoper dan het bezwaarproces.

### § 5.2.6 Samenvatting

Bij eigenlijk alle gemeentes vindt premediation plaats na bezwaar. Iedere gemeente heeft zijn eigen redenen om premediation na bezwaar uit te voeren, zo geven de gemeente Amersfoort en de gemeente Bunnik aan dat de personen die bezwaar willen maken voor het indienen van het bezwaarschrift niet in beeld zijn. De gemeente Noordoostpolder geeft aan dat het een kleinere stap is om premediation na bezwaar uit te voeren.

De gemeente Den Haag is de enige gemeente die momenteel premediation ook voor bezwaar uitvoert. De gemeente Noordoostpolder heeft wel aangegeven dat premediation een olievlek is en dat de kans dus groot is dat zij het ook voor het bezwaarproces uit gaat voeren.

In één gemeente wordt alleen gebeld. In drie gemeenten wordt eerst gebeld en vervolgens vindt er een gesprek plaats. In één gemeente vindt er alleen een gesprek plaats. Dus in totaal vindt er in vier van de vijf gemeente een persoonlijk gesprek plaats. Als er een gesprek plaats vindt dan is dit in drie gemeente met de bezwaarmaker, de secretaris (of onafhankelijk gespreksleider) en de verweerder (of betrokken ambtenaar). De gemeentes die premediation uitvoeren via een persoonlijk gesprek geven daar de voorkeur aan omdat je met een persoonlijk gesprek, bijvoorbeeld, kan letten op de non-verbale communicatie en makkelijker kan inspelen op de emoties van cliënt.

Het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties heeft een lijst opgesteld met zes indicaties en acht contra-indicaties[[92]](#footnote-92). De twee gemeentes die een lijst met contra-indicaties hebben komen deels overeen met de lijst van het ministerie. De gemeente Amersfoort heeft twee contra-indicaties, waarvan er één overeenkomt met de lijst van het ministerie (namelijk de contra-indicatie: als er meerdere bezwaren zijn). De gemeente Noordoostpolder heeft vier contra-indicaties, waarvan er twee overeenkomen met de lijst van het ministerie (namelijk de contra-indicaties: als er fraude is geconstateerd, en als een zaak politiek gevoelig ligt).

In twee gemeentes is geen lijst met contra-indicaties. Een van die gemeentes is de gemeente Lelystad. In de gemeente Lelystad zijn twee medewerkers geïnterviewd. De ene medewerker vindt dat er een algemene lijst met contra-indicaties moet komen, en de andere medewerker vindt dat elk dossier geschikt is voor premediation. De gemeente Den Haag heeft ervoor gekozen om drie onderwerpen te selecteren. In alle bezwaarschriften die betrekking hebben op één of meerdere onderwerpen wordt premediation uitgevoerd.

Het doel van premediation bij ieder van de gemeente is erg breed. Bij geen enkele gemeente is het doel; het intrekken van het bezwaarschrift. Eigenlijk is bij alle gemeente het doel; informatie geven, uitleg geven, ontevredenheid wegnemen, samen zoeken naar een oplossing (als er een oplossing mogelijk is) en het gehoord laten voelen.

## § 5.3 Wat zijn de ervaringen met premediation bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder? [[93]](#footnote-93)

In deze paragraaf staat beschreven wat de ervaringen van de medewerkers van de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder zijn m.b.t. de uitvoering van premediation. Allereerst zullen de gevolgen van de inzet van premediation worden beschreven. Vervolgens zullen de door de medewerkers aan te raden zaken bij de inzet van premediation worden besproken. Als laatste zullen de mogelijke knelpunten worden besproken.

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden zijn er bij de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder twee mensen geïnterviewd en is er één medewerker van de gemeente Den Haag geïnterviewd. Voor deelvraag twee (paragraaf 5.2) en deelvraag drie (paragraaf 5.3) zijn dezelfde negen medewerkers geïnterviewd.

### § 5.3.1 De gevolgen die de inzet van premediation heeft

Zowel uit eerder onderzoek van Kanne en Bijlstra [[94]](#footnote-94), als tijdens dit onderzoek is naar voren gekomen dat het bezwaarproces erg negatief beoordeeld wordt door belanghebbende. Dit heeft er vooral mee te maken dat mensen zich tijdens het bezwaarproces niet gehoord en begrepen voelen. Premediation kan het gevoel van het negatieve bezwaarproces verbeteren of wegnemen. Daarnaast heeft premediation nog meer voordelen (zowel voor bezwaarmaker als voor de gemeente) zoals hieronder zal worden beschreven.

Een positief gevolg wat het meest door de medewerkers werd genoemd, namelijk zes van de negen keer, is dat de tevredenheid van de burgers stijgt en dat de burger zich gehoord voelt door de inzet van premediation. Als gemeente kan je namelijk een luisterend oor bieden en uitleg geven aan de burger. Het is in een aantal gemeentes namelijk zo, dat door de inzet van premediation het bezwaarschrift wordt ingetrokken, terwijl het besluit in stand blijft.

*“Dat mensen echt heel tevreden zijn ondanks het feit dat zij hun zin niet krijgen.” [[95]](#footnote-95)*

Volgens één van de geïnterviewde medewerkers stijgt ook het imago van de gemeente door de inzet van premediation. Dat heeft, volgens de geïnterviewde medewerker, te maken met een stijging van de tevredenheid van de burger (door de inzet van premediation) en dat leidt tot positievere berichtgeving in de samenleving.

Verder wordt er door vier van de negen medewerkers aangegeven dat door de inzet van premediation het bezwaarproces kan worden voorkomen. Dat is positief omdat drie van de negen medewerkers aangeeft dat de inzet van premediation tijd en geld bespaard ten opzicht van het bezwaarproces. De gemeente Noordoostpolder geeft aan dat er in 2014 € 120.000 euro is bespaard door de inzet van premediation. De gemeente Noordoostpolder geeft wel als kanttekening dat er in 2014 meer bezwaren waren door de verandering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Het is echter niet zo dat de inzet van premediation geen kosten met zich mee brengt. De medewerkers moeten namelijk ook tijd in premediation steken en moeten eventueel een opleiding volgen, maar ondanks dat, is het bezwaarproces duurder. Verder is het

positief dat het bezwaarproces door de inzet van premediation voorkomen kan worden omdat het bezwaarproces als heel negatief wordt beschouwd.

Door de inzet van premediation achterhaalt de gemeente de achterliggende redenen en belangen waardoor de bezwaarmaker heeft besloten een bezwaarschrift in te dienen. Er is vaak meer aan de hand dan er op papier staat. Als de belangen goed in beeld zijn kan de gemeente ook (makkelijker) tot een oplossing komen. De belangen kan de gespreksleider achterhalen door het inzetten van gespreksvaardigheden, zoals; luisteren, samenvatten en doorvragen.

*“Ja, binnen de kaders van de wet, binnen de belangen die er spelen zoek je een oplossing.” [[96]](#footnote-96)*

Twee van de negen medewerkers geven aan dat de gemeente met de inzet van premediation dichterbij de burger komt. Voor de burger wordt de ambtenaar echt een mens. Het persoonlijk contact wordt door de bezwaarmaker als prettig ervaren en de dankbaarheid stijgt. Andersom geldt dit ook. De bezwaarmaker wordt ook een mens voor de ambtenaar. De ambtenaar ziet dan ook wat de beslissing met de bezwaarmaker doet. Eén medewerker geeft aan dat de medewerkers dan ook meer gaan letten op de gevolgen van een besluit voor de cliënten.

Premediation wordt eigenlijk altijd ingezet nadat het bezwaarschrift ontvangen is (zie hoofdstuk 5.2). Als premediation wordt ingezet dan wordt er dus direct naar het bezwaarschrift gekeken. Hierdoor kunnen ook eventuele fouten in de primaire fase direct worden hersteld. Als laatste werd er ook genoemd dat je kan leren van de gegrond verklaarde bezwaarschriften. Er is dan namelijk iets niet goed gegaan in de primaire fase.

### § 5.3.2 Aan te raden zaken bij de inzet van premediation

De medewerkers hebben een aantal zaken aangeraden die belangrijk zijn bij het invoeren en uitvoeren van premediation. Allereerst hebben zij een aantal zaken aangeven die belangrijk zijn aan de houding van de medewerker. Daarnaast hebben zij een aantal tips gegeven die zij belangrijk vinden bij het invoeren en uitvoeren van premediation.

#### § 5.3.2.1 Aan te raden zaken bij de inzet van premediation m.b.t. de houding van de medewerker

Sommige medewerkers geven aan dat de houding van de medewerker bij het uitvoeren van premediation belangrijk is. Zo geven twee van de negen geïnterviewde medewerkers aan dat empathie tonen erg belangrijk is. De medewerker moet zich kunnen inleven in de situatie van de cliënt, de gevoelens van de cliënt en de gevolgen die het besluit heeft voor de cliënt. Als de medewerker dat niet (voldoende) doet dan kan dit leiden tot irritatie bij de bezwaarmaker en-/of het niet slagen van premediation.

Verder is het belangrijk dat de medewerker juridische taal vermijd. In veel gevallen begrijpt de bezwaarmaker de juridische taal niet.

Zoals hierboven staat vermeld kan door uitleg, een bezwaarschrift worden ingetrokken. Het is dan dus ook belangrijk dat die uitleg niet in juridische taal word gegeven.

#### § 5.3.2.2 Tips

De tip die het meest genoemd werd door de medewerkers, namelijk zes van de negen keer, is dat het een voordeel is als de betrokken medewerkers een cursus premediation krijgen. In een cursus leren de medewerkers namelijk gespreksvaardigheden en het omgaan met moeilijke situaties. Dat gespreksvaardigheden belangrijk zijn geven twee van de negen medewerkers aan. Het is belangrijk dat gespreksvaardigheden (zoals; luisteren, samenvatten en doorvragen) goed worden ingezet. In een cursus premediation krijgen de medewerkers onder andere gespreksvaardigheden aangeleerd en het omgaan met emoties.

Verder geven drie van de negen medewerkers aan dat het belangrijk is dat de belangen goed in beeld zijn c.q. worden gebracht. Als de belangen namelijk goed in beeld zijn is een oplossing dichtbij. Vaak is er namelijk meer aan de hand dan er op papier staat. Het is belangrijk dit te achterhalen, zodat de bezwaarmaker zich gehoord voelt en tevreden is met het resultaat. De belangen zijn te achterhalen door het inzetten van gespreksvaardigheden.

Drie van de negen geïnterviewde medewerkers geven aan dat het belangrijk is dat de onafhankelijkheid van de gespreksleider benadrukt wordt tijdens het gesprek. De bezwaarmaker kan namelijk een overmacht voelen door de aanwezigheid van twee medewerkers van de gemeente. Het is dan belangrijk dat er wordt benadrukt dat de gespreksleider onafhankelijk is. Verder is het ook belangrijk dat tijdens het gesprek de vertrouwelijkheid en privacy wordt benadrukt. Dit is belangrijk zodat de bezwaarmaker zich vrij voelt om alles te vertellen.

Het is hierbij wel belangrijk dat de verwachtingen van de medewerkers en de bezwaarmakers helder zijn, zodat iedereen weet wat hij van het gesprek kan verwachten en wie welke rol heeft.

 *“En wat valt of staat bij de informele aanpak is mijn ervaring tot nu toe, het valt of staat heel erg met de medewerkers van de vakafdeling.” [[97]](#footnote-97)*

Het is belangrijk, volgens twee van de negen geïnterviewde medewerkers, dat premediation door iedereen gedragen wordt. Als premediation niet door iedereen gedragen wordt dan is de bereidheid om premediation uit te voeren laag en zal er veel weerstand zijn. Het is belangrijk om premediation met elkaar uit te voeren, het werkproces met elkaar in te richten en iedereen bij premediation te betrekken.

De personen die de premediation gesprekken uitvoeren zijn ook belangrijk. Verder vindt de ene medewerker het leuker dan de andere, en past premediation meer bij bepaalde medewerkers. Als iemand het, al bij voorbaat, niet ziet zitten om premediation gesprek uit te voeren, dan is het (bijna) onmogelijk om het premediation gesprek tot een positief resultaat te brengen.

Het is belangrijk dat er zo snel mogelijk contact op wordt genomen. De bezwaarmaker zit dan nog vol in de emotie en door de inzet van premediation kan je de ballon van emoties leeg laten lopen. Over wat zo snel mogelijk is zijn de medewerkers het niet eens. Sommige medewerkers geven aan dat er binnen 48 uur contact moet worden opgenomen, sommige geven één week aan en andere geven helemaal geen tijdslimiet op. Verder is het beter om zo snel mogelijk contact op te nemen, omdat hoe langer iets duurt c.q. ergens ligt hoe meer de frustratie toeneemt en hoe meer mensen hun standpunt en meningen verharden.

Twee van de negen medewerkers geven als tip om premediation uit te voeren als er

geen achterstanden (in het werk) zijn. Zo kunnen alle medewerkers zich rustig inlezen

en “wennen” aan de nieuwe werkwijze.

Ook wordt er als tip gegeven om klein te beginnen als premediation wordt ingevoerd. Met klein wordt bedoeld; premediation invoeren op één afdeling of premediation inzetten op één of meerdere specifieke onderwerpen. De medewerkers geven deze tip omdat het anders niet te overzien is en iedereen op deze manier rustig kan wennen aan de nieuwe werkwijze.

Als premediation dan is ingevoerd is het vervolgens belangrijk dat alle betrokken medewerkers toegang hebben tot alle systemen. Dit is belangrijk omdat iedereen zo aan de benodigde informatie kan komen en niet hoeft te wachten op informatie van zijn of haar collega’s.

Als het premediation gesprek plaatsvindt dat is het belangrijk om de tijd te nemen voor het gesprek en als dat nodig is op huisbezoek te gaan. Op die manier geef je de bezwaarmaker alle ruimte en vrijheid om zijn of haar verhaal te doen.

Eén geïnterviewde medewerker geeft specifiek aan dat het belangrijk is om een lijst met contra-indicaties op te stellen, terwijl bijna alle gemeentes een lijst met contra-indicaties hebben.

Als laatste geeft één medewerker aan dat het belangrijk is om goede en duidelijke werkafspraken te maken, zodat iedereen weet waar hij aan toe is en weet wat er van hem verwacht wordt.

### § 5.3.3 Mogelijke knelpunten

Tijdens het invoeren en uitvoeren van premediation kunnen knelpunten ontstaan. De geïnterviewde medewerkers hebben een aantal mogelijke knelpunten aangegeven bij het invoeren en uitvoeren van premediation. Verder hebben zij een aantal knelpunten aangegeven die spelen in de gemeente Amersfoort, de gemeente Bunnik, de gemeente Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder.

De meeste medewerkers geven aan dat het ontwikkelen van werkafspraken en het ontwikkelen van een werkproces voor premediation een knelpunt kan zijn. Iedere medewerker heeft namelijk een andere mening en standpunt en dit kan tot discussies leiden. Het is echter wel belangrijk (zoals hiervoor staat beschreven) om alle werknemers bij premediation te betrekken.

Het is hierbij belangrijk dat alle medewerkers hun mening kunnen geven, zodat zij zich gehoord voelen, en dat er één iemand de leiding heeft. Als er dan een werkproces is, dan moet iedereen ook van het werkproces op de hoogte zijn en moet het ook worden nageleefd. Ook hierbij is het belangrijk dat één persoon de leiding heeft (zodat die persoon kan coördineren).

Verder is het belangrijk dat de verwachtingen helder zijn, bijvoorbeeld de verwachtingen bij het premediation gesprek. Als de verwachtingen niet helder zijn dan kan dit leiden tot discussies. Als de medewerkers niet weten wat ze kunnen verwachten van een premediation gesprek en tijdens dit gesprek worden geconfronteerd met pittige vragen, kan dit leiden tot verbazing en een discussie achteraf. Terwijl als de medewerkers van te voren weten dat ze pittige vragen kunnen verwachten, zij zich hierop kunnen voorbereiden.

Maar de verwachtingen van de bezwaarmaker moeten ook helder zijn. De bezwaarmaker moet niet de indruk krijgen dat de gemeente met een oplossing gaat komen tijdens het gesprek. De medewerkers kunnen ook alleen informatie geven. Als de verwachtingen niet helder zijn voor de bezwaarmaker dan kan dit achteraf tot teleurstelling en irritatie leiden.

Dat de bezwaarmaker een overmacht aan gemeente ambtenaren kan voelen tijdens het premediation gesprek, kan ook een knelpunt zijn tijdens het gesprek. Ook dit heeft met verwachtingen te maken. Er is namelijk één gespreksleider bij het gesprek die onafhankelijk is en dat moet worden benadrukt. De onafhankelijkheid zal ook blijken door de moeilijke vragen die zowel aan de ambtenaar als de bezwaarmaker worden gesteld.

Wat ook vaak door de geïnterviewde medewerkers werd genoemd is dat er vanuit de vakafdeling en-/of directie veel scepsis kan zijn. Door de inzet van premediation zal het werkproces (gedeeltelijk) veranderen. Niet iedereen ziet daar het nut van in en sommige mensen zullen bezwaren hebben. Wat dan als tip wordt gegeven, door geïnterviewde medewerkers, is om iedereen bij het bedenken van het werkproces te betrekken. Bovendien zullen de resultaten van premediation veel mensen “over de streep trekken”.

Een ander mogelijk knelpunt is dat sommige bezwaarmakers niet open staan voor een gesprek. De geïnterviewde medewerkers hebben verschillende meningen hoe hiermee omgegaan kan worden. De meeste geïnterviewde medewerkers vinden dat de bereidheid voor premediation bij de bezwaarmaker ligt. Als de bezwaarmaker niet wil meewerken met premediation, zal er geen premediation plaatsvinden. Echter is er ook een medewerker die premediation geschikt vindt in iedere zaak en als de bezwaarmaker niet wil meewerken met premediation, dat je dan desnoods moet doordrammen.

Wat ook een knelpunt kan zijn is als de medewerkers van de gemeente een onjuiste gesprekshouding aannemen. De bezwaarmaker wil graag gehoord worden en wil graag in begrijpelijke taal uitleg. Als de medewerker van de gemeente dan te formeel is, te juridisch of het besluit gaat verdedigen dan kan dit er toe leiden dat de premediation mislukt. Als de betrokken ambtenaar namelijk deze houding aanneemt dan leidt dit tot irritatie bij de bezwaarmaker.

Als laatste kan een te hoge werkdruk leiden tot het minder snel uitvoeren van premediation en het bezwaarproces kan langer duren dat gemiddeld (langere doorlooptijden). Door een te hoge werkdruk blijven zaken langer liggen en zullen bepaalde medewerkers geneigd zijn geen premediation uit te voeren omdat het voor hen meer werk is. Echter hoeft een te hoge werkdruk niet perse een belemmering te zijn voor premediation. De gemeente Den Haag heeft juist besloten om premediation in te voeren vanwege de hoge werkdruk, omdat zij vinden dat premediation tijd bespaard.

### § 5.3.4 Samenvatting

Zoals hierboven staat beschreven heeft de invoering van premediation veel positieve gevolgen. Echter kunnen er wel knelpunten zijn of ontstaan bij de invoering en-/of uitvoering van premediation. Maar de betrokken medewerkers hebben zaken aangeraden die kunnen bijdragen bij een soepele invoering van premediation. Dit kunnen zowel zaken zijn over de houding van de betrokken medewerker, als algemene tips.

Het gevolg wat het meeste werd genoemd is dat de tevredenheid van de burgers stijgt en dat de burger zich gehoord voelt door de inzet van premediation. Als gemeente kan je namelijk een luisterend oor bieden en uitleg geven aan de burger. Het is in een aantal gemeentes namelijk zo, dat door de inzet van premediation het bezwaar wordt ingetrokken, terwijl het besluit in stand blijft. Verder werd aangegeven dat door de inzet van premediation het formele bezwaarproces kan worden voorkomen, en dat de inzet van premediation tijd en geld bespaard wordt ten opzichte van het bezwaarproces. Dat is positief omdat de bezwaarmakers het bezwaarproces als negatief beschouwen. Het persoonlijk contact wordt ook als prettig ervaren door de bezwaarmakers. Bovendien kom je door de inzet van premediation dichterbij de bezwaarmaker.

Door de inzet van premediation kan ook een fout in de primaire fase direct hersteld worden. Bovendien kunnen de medewerkers leren van gegrond verklaarde bezwaarschriften.

Het laatste gevolg wat werd genoemd is dat, door de voordelen die premediation heeft, het imago van de gemeente stijgt.

Door de inzet van gespreksvaardigheden achterhaalt de gespreksleider het achterliggende belang. Als de belangen goed in beeld zijn dan kan de gespreksleider makkelijker tot een oplossing komen. Een cursus waar je onder andere gespreksvaardigheden leert werd dan ook door zes van de negen medewerkers aangeraden.

De houding van de medewerkers is ook belangrijk. Zo moeten de betrokken medewerkers; empathie tonen, niet met juridische taal praten en de klant serieus nemen. Verder moet de gespreksleider zijn onafhankelijkheid benadrukken (zodat de bezwaarmaker geen overmacht van gemeente ambtenaren voelt). Naast de houding van de medewerkers, zijn de medewerkers zelf ook belangrijk. Deze mensen moeten namelijk gemotiveerd zijn om premediation uit te voeren. Als dit niet (voldoende) gebeurd dan kan het een knelpunt worden.

Als premediation wordt ingevoerd dan wordt er als tip gegeven om de tijd te nemen voor premediation en klein te beginnen. Verder wordt er als tip gegeven dat er goede werkafspraken moeten komen, het moet gedragen worden door alle betrokken medewerkers en alle medewerkers moeten toegang hebben tot alle systemen. De laatste tip was om zo snel mogelijk contact op te nemen omdat de ballon met emoties dan nog groot is.

Het ontwikkelen van het werkproces en werkafspraken kan een groot knelpunt zijn. Net zoals de scepsis van de vakafdeling en de directie bij de inzet van premediation. De inzet van premediation kan ook worden belemmerd door de bereidheid van de bezwaarmaker of door de werkdruk.

## § 5.4 Wat zijn de verwachte knelpunten en succesfactoren volgens de medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Leidschendam-Voorburg over de invoering van premediation in het werkproces op hun afdeling? [[98]](#footnote-98)

In deze paragraaf staat beschreven wat de verwachte knelpunten en succesfactoren zijn bij de invoering van premediation volgens de geïnterviewde medewerkers van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is een medewerker met kennis over de pilot, een medewerker van de juridische afdeling van de afdeling Werk en Inkomen, een secretaris van de onafhankelijke adviescommissie en een leidinggevende van de afdeling Werk en Inkomen geïnterviewd. Hun meningen en standpunt staan hieronder beschreven. Als eerste zal hun visie worden beschreven van de geïnterviewde medewerkers, vervolgens zullen de knelpunten in het huidige werkproces worden beschreven en als laatste zullen zaken worden besproken die de medewerkers belangrijk vinden bij de invoer en uitvoer van premediation.

### § 5.4.1 De invoer van premediation volgens de visie van de medewerkers

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden zijn vier medewerkers geïnterviewd, van de afdeling Werk en Inkomen, van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Deze medewerkers hebben allemaal hun eigen visie en mening hoe premediation het beste kan worden ingevoerd en kan worden uitgevoerd. Deze visie en mening staat hieronder beschreven. Zo wordt er beschreven wat de medewerkers onder premediation verstaan, wat de medewerkers het beste moment vinden om premediation uit te voeren en of er een lijst met contra-indicaties moet komen.

#### § 5.4.1.1 Premediation uitvoeren in de primaire fase

Secretaris van de onafhankelijke adviescommissie

De secretaris geeft aan dat hij premediation in de voorfase klantgerichter vindt. Zij geeft zelf aan dat premediation in de primaire fase bezwaar kan voorkomen. Zij geeft aan dat als er bezwaar is gemaakt dat de stellingen dan al zijn ingenomen, terwijl je in de primaire fase makkelijk in gesprek kan met elkaar. Verder geven sommige van haar collega’s aan, een bezwaarschrift liever via de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie af te handelen. Zij begrijpt dit standpunt ook. De commissie is namelijk ook zorgvuldig en onafhankelijk.

Leidinggevende van de afdeling Werk en Inkomen

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft tijdens de pilot een hele strikte omschrijving gegeven wat premediation inhoudt. Als je puur naar die definitie kijkt dan valt premediation in de primaire fase, volgens hem, buiten premediation. Echter geeft hij wel aan het persoonlijk ruimer te (willen) zien.

Hij geeft wel een aantal bezwaren aan om premediation in de voorfase uit te voeren. Zo heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg momenteel een definitie van premediation die niet aansluit bij het uitvoeren van premediation in de voorfase. Verder zullen bij premediation in de primaire fase meer medewerkers betrokken moeten worden (zoals de consulenten van de afdeling Werk en Inkomen), ook dit sluit niet aan bij de definitie. Verder heeft elke medewerker een bepaalde caseload en hij vraagt zich dan af hoe premediation gemeten moet worden (zodat een caseload evenredig onder de medewerkers kan worden verdeeld).

Medewerker met kennis over de pilot

Medewerker van de juridische afdeling van de afdeling Werk en Inkomen geeft aan dat hij premediation het liefst voor bezwaar wil zien. Hij ziet namelijk veel voordelen van het uitvoeren van premediation voor bezwaar. De gespreksleider kan er in goed overleg samen uitkomen, zo kan de gespreksleider de verstandhouding goed houden en zo kan de gespreksleider eventuele misverstanden snel wegnemen en-/of voorkomen. Bovendien heeft de bezwaarmaker zijn standpunt al ingenomen op het moment dat het bezwaarschrift wordt geschreven. Dit standpunt zal alleen maar verharden op het moment dat de zaak lang blijft liggen (hoe langer iets blijft “sudderen” hoe erger het word). De zaak blijft langer liggen omdat er een hoorzitting de onafhankelijke adviescommissie moet komen. Het duurt altijd langer dan het inzetten van premediation (dan is er eerder contact).

Medewerker van de juridische afdeling van de afdeling Werk en Inkomen

Deze medewerker geeft aan dat zij vindt dat premediation eigenlijk in de primaire fase thuis hoort. Zij vindt dat de consulent twee taken heeft. Als eerste moet de consulent een goed besluit nemen en dit besluit ook goed motiveren. Ten tweede moet de consulent, bij een afwijzende beslissing, contact op nemen om het te bespreken. Dat laatste is premediation. De medewerker geeft aan dat als de consulent dit doet, dat het een bezwaarschrift kan voorkomen.

#### § 5.4.1.2 Algemene Lijst met contra-indicaties

Secretaris van de onafhankelijke adviescommissie

De secretaris geeft aan dat er momenteel geen algemene lijst met contra-indicaties is. Als premediation wordt uitgevoerd wordt er naar iedere zaak gekeken of deze geschikt is of niet. Wel geeft ze aan dat zaken bepaalde kenmerken kunnen hebben die meer of minder geschikt zijn voor premediation. De kenmerken in een zaak die zich minder lenen voor premediation zijn; als er een groot aantal bezwaren zijn binnen gekomen over een besluit en-/of als er een advocaat bij de zaak betrokken is. Maar ook als een bezwaarschrift zo’n kenmerk heeft dan wordt er nog gekeken of er wel of geen premediation wordt uitgevoerd.

Leidinggevende van de afdeling Werk en Inkomen

De leidinggevende geeft aan dat premediation eigenlijk wel in elke zaak ingezet kan worden. Fraude zou mogelijk een contra-indicatie kunnen worden.

Medewerker met kennis over de pilot

Deze medewerker geeft als enige aan dat er momenteel een lijst met contra-indicaties is. Deze lijst is afkomstig van de pilot die er in 2011 gelopen heeft bij de gemeente Leidschendam-Voorburg, en volgens deze medewerker geldt deze lijst nog steeds. Als premediation structureel wordt ingevoerd dan kan deze lijst gewoon worden genomen.

Deze medewerker heeft veel kennis van de pilot, vandaar dat hij veel weet over de lijst met contra-indicaties. De andere medewerker hebben minder of helemaal geen kennis over de pilot.

Medewerker van de juridische afdeling van de afdeling Werk en Inkomen

Deze medewerker geeft net zoals de twee andere medewerkers (de secretaris en leidinggevende) aan dat er geen lijst met contra-indicaties is. Deze medewerker vindt dat er geen lijst met contra-indicaties hoeft te komen, en dat er per dossier moet worden gekeken of deze in aanmerking komt voor premediation of niet. Anders kan er te veel aan een lijst vast gehouden worden, zonder naar de inhoud te kijken.

#### § 5.4.1.3 Doel van premediation

Secretaris van de onafhankelijke adviescommissie

De secretaris sluit zich aan bij het standpunt van de medewerkers van de andere geïnterviewde gemeente over het doel van premediation. Dat standpunt is namelijk dat premediation een breed doel heeft. Zo kan er, bijvoorbeeld, alleen uitleg worden geven. Het belangrijkste is dat de burger zich gehoord voelt en begrip krijgt voor het besluit.

Leidinggevende van de afdeling Werk en Inkomen

Het doel van premediation kan breed zijn. Zo kan je het besluit toelichten of zaken verhelderen.

Medewerker met kennis over de pilot

Het doel van premediation, volgens de medewerker die kennis heeft over de pilot, is dat de burger zich gehoord voelt en dat het vertrouwen wordt hersteld.

Medewerker van de juridische afdeling van de afdeling Werk en Inkomen

Het doel van premediation is het intrekken van het bezwaarschrift. Dit kan bereikt worden door het geven van uitleg en-/of verduidelijking geven aan de bezwaarmaker.

#### § 5.4.1.4 De Voordelen van premediation

Het voordeel wat het meest werd genoemd is dat men met een fysieke ontmoeting makkelijker tot de kern van het probleem komt. Dit heeft te maken met de non-verbale communicatie. Je kan dan beschrijven wat je ziet en makkelijker inspelen op de emoties voor van een bezwaarmaker. Als alle standpunten en belangen duidelijk zijn dan kan je makkelijker tot een oplossing en/-of tevredenheid komen. Dit kan leiden tot een intrekking van een bezwaarschrift.

Face-to-face contact heeft nog een ander voordeel, namelijk dat je je kan aanpassen aan het “niveau” van de klant. Hiermee wordt bedoeld, dat als een bezwaarmaker laag geletterd is, dat de gespreksleider dan, bijvoorbeeld, makkelijkere woorden gaat gebruiken.

Net zoals de medewerkers van de andere gemeentes, geven twee van de vier medewerkers aan dat premediation in de primaire fase een bezwaarschrift kan voorkomen. Er is vaak meer aan de hand dan er op papier staat en hier kan je door middel van het inzetten van premediation achter komen.

Verder is er door premediation eerder contact tussen de bezwaarmaker en de verweerder. Hierdoor kunnen eventuele fouten in de primaire fase direct worden hersteld.

Een ander voordeel is dat premediation ook begrip te weeg kan brengen. Zowel begrip voor de situatie van de bezwaarmaker, als begrip voor het genomen besluit.

### § 5.4.2 Knelpunten in het huidige werkproces

Er zijn twee knelpunten die door alle vier de geïnterviewde werknemers worden genoemd. Als eerste geven de medewerkers aan dat zij door de werkdruk geen ruimte hebben voor premediation.

Als premediation structureel wordt ingevoerd en de secretaris wordt de onafhankelijke gespreksleider, dan zal er naar de caseload gekeken moeten worden. Momenteel ligt het initiatief voor premediation bij de secretaris. Premediation kost momenteel meer tijd voor de secretaris dan het bezwaartraject.

Het andere knelpunt wat door alle geïnterviewde medewerkers werd genoemd is dat premediation momenteel erg vrijblijvend is. Premediation is momenteel niet opgenomen in het werkproces. Het wordt momenteel op onstructurele wijze uitgevoerd door individuele medewerkers. Het gevolg hiervan is dat premediation niet standaard uitgevoerd wordt en dat er dus ook niet, bijvoorbeeld, standaard gebeld wordt. Hierdoor zijn er bij de medewerkers een aantal onduidelijkheden. Zo is er momenteel onduidelijk wie er bij de premediation gesprekken aanwezig moet zijn. Verder is er onduidelijk wat er onder premediation valt; is dit alleen een persoonlijk gesprek of kan dit ook een telefoongesprek zijn.

Daarnaast is premediation momenteel erg persoonsgeboden. Niet alle medewerkers zien het invoeren en uitvoeren van premediation zitten. Dit kan verschillende redenen hebben; zo kan de medewerker liever vast willen houden aan kaders, vindt de medewerker het moeilijk om te gaan met de emoties van de bezwaarmaker, of de medewerker heeft er geen “zin” in.

Als premediation structureel zal worden ingevoerd dan moeten er duidelijke werkafspraken komen en een duidelijk werkproces. Dit is ook een tip die een medewerkers van de andere gemeente heeft gegeven. Echter het ontwikkelen van het werkproces en de werkafspraken zelf kan ook een knelpunt zijn, want iedereen heeft een andere visie, mening en behoefte.

Een knelpunt, waar hoogst waarschijnlijk niet veel aan veranderd kan worden, is dat in de beschikking veel juridische taal staat. Dit zijn bepaalde vorm vereisten. Juist daarom kan het nuttig zijn een beschikking in een gesprek toe te lichten, omdat je zo de vragen die een bezwaarmaker mogelijk kan hebben mondeling toe kan lichten.

Als de secretaris de onafhankelijke gespreksleider gaat worden dan zal deze ook pittige c.q. moeilijke vragen moeten stellen aan de betrokken medewerker. Dit kan bij de medewerker vragen oproepen en die kan zich ook aangevallen voelen, vanwege de collegiale band. Dit kan voorkomen worden door van te voren de verwachtingen bij alle partijen helder te hebben.

Een van de vier medewerkers geeft aan dat de termijnen die verbonden zijn met het formele bezwaarproces een knelpunt kunnen zijn met de inzet van premediation. Als eerst premediation wordt ingezet en dit niet succesvol verloopt, dan moet het bezwaarschrift de het bezwaarproces in, dit duurt langer.

Bij sommige dossiers is nauwelijks tot geen onderhandelingsruimte (sommige zaken staan in de wet en die kunnen niet veranderd worden). Volgens een medewerker kan dit een knelpunt zijn, omdat er dan geen oplossing mogelijk is.

### § 5.4.3 Zaken die de medewerkers belangrijk vinden bij de invoer van c.q. uitvoer van premediation

De geïnterviewde medewerkers hebben ook een aantal zaken aangegeven die zijn belangrijk vinden bij de structurele invoer c.q. uitvoer van premediation.

Net zoals bij de knelpunten zijn ook door alle vier de medewerkers twee zaken genoemd die zij belangrijk vinden bij de invoer en uitvoer van premediation.

Als eerste geven alle vier de geïnterviewde medewerkers aan dat er duidelijke werkafspraken en een duidelijk werkproces moet worden gemaakt. Momenteel weet niemand waar hij precies aan toe is en doet iedereen het op zijn eigen manier, als premediation al wordt uitgevoerd. Als premediation structureel wordt ingevoerd moet iedereen weten hoe het moet worden uitgevoerd en wat zij kunnen verwachten. Er zal bijvoorbeeld een goed registratie systeem moeten komen. Verder is het belangrijk dat er korte lijnen zijn, dit zorgt voor betere en makkelijkere communicatie. De lijnen tussen de secretaris en de medewerkers van de juridische afdeling zijn momenteel kort.

Als tweede werd er door alle medewerkers aangegeven dat de rollen tijdens het premediation gesprek duidelijk moeten zijn voor alle betrokken partijen. Als de secretaris het premediation gesprek gaat leiden als onafhankelijk gespreksleider dan kan dit bij de andere werknemers discussies opwekken. Dit komt omdat de onafhankelijke gesprekleider ook pittige en moeilijke vragen moet stellen aan de betrokken medewerker. Deze medewerker kan zich dan (persoonlijk) aangevallen voelen door de onafhankelijke gesprekleider. Het is dus belangrijk dat alle verwachtingen helder zijn voor alle betrokken partijen, voordat het gesprek begint. Ook is het belangrijk dat de verwachtingen van de bezwaarmaker helder zijn. Bij premediation hoeft er niet altijd een oplossing te zijn. Het doel kan ook alleen uitleg geven zijn. Als de bezwaarmaker verwacht dat er een oplossing of alternatief zijn dan kan dit leiden tot teleurstelling en irritatie wanneer dit niet gegeven kan worden.

Verder vinden drie van de vier geïnterviewde medewerkers het belangrijk dat alle betrokken medewerkers een cursus krijgen. In die cursus leren alle medewerkers gespreksvaardigheden en het omgaan met emoties. Dit zal de medewerkers helpen met het uitvoeren van premediation.

De helft van de geïnterviewde medewerkers vindt het belangrijk om mensen aan te stellen die affiniteit hebben met premediation. Niet alle medewerkers staan achter de uitvoer van premediation. Dit kan verschillende redenen hebben. Het is wel belangrijk dat de direct betrokken medewerkers (zoals de gespreksleiders) gemotiveerd zijn om premediation uit te voeren.

Naast de bovenstaande zaken zijn er nog een aantal zaken genoemd. Zo is het belangrijk dat alle belangen achterhaalt worden tijdens het premediation gesprek. Verder geeft één medewerker aan dat het belangrijk is dat er voldoende tijd is om premediation uit te voeren. Ook is de onderbouwing van het primaire besluit belangrijk, geeft één medewerker aan. Als het besluit goed onderbouwd is, dan kan dit bezwaar mogelijk voorkomen worden. Als laatste geeft één medewerker aan dat premediation in het primaire fase belangrijk is.

### § 5.4.4 Samenvatting

Eigenlijk zijn alle geïnterviewde medewerkers het erover eens dat premediation uitgevoerd kan worden in de voorfase. De medewerkers hebben hier hun eigen redenen voor.

Verder zijn de medewerkers het oneens of er een lijst met contra-indicaties moet komen. Een medewerker geeft zelfs aan dat er momenteel al een lijst met contra-indicaties is. Deze lijst is opgesteld tijdens de pilot, en geldt nog steeds. Eigenlijk alle medewerkers geven aan dat er per zaak wordt gekeken of deze in aanmerking komt voor premediation.

Drie van de vier geïnterviewde medewerkers geven aan dat premediation een breed doel heeft. Dit sluit aan bij de mening van de geïnterviewde medewerkers van de andere gemeente. Dat doel kan namelijk zijn; uitleg geven, bezwaarmaker zich gehoord laten voelen of het vertrouwen herstellen.

Het voordeel dat het meest werd genoemd is dat je door een fysieke ontmoeting eerder tot de kern van het bezwaarschrift komt en hierdoor kan je makkelijker een positief resultaat behalen. Dit leidt regelmatig tot intrekking van het besluit. Verder is het voordeel van premediation dat je face-to-face contact de non-verbale communicatie ziet en dat premediation in de primaire fase bezwaar kan voorkomen.

Fysiek contact kan ook begrip teweeg brengen.

Ook werd er genoemd dat door premediation fouten in de primaire fase direct kunnen worden hersteld.

Als laatste werd er genoemd dat premediation tijd bespaard.

Alle geïnterviewde medewerkers vinden het belangrijk dat er duidelijk werkafspraken en richtlijnen komen en dat premediation structureel word opgenomen in het werkproces.

Alle medewerkers vinden het momenteel een knelpunt dat er geen duidelijk werkafspraken zijn en dat premediation niet structureel is opgenomen in het werkproces. Hierdoor weet niemand waar hij precies aan toe is.

Er zijn verder een aantal andere knelpunten in het huidige werkproces. Zo wordt premediation momenteel niet uitgevoerd vanwege de werkdruk.

Daarnaast werd aangegeven dat de secretaris (als die de onafhankelijke gespreksleider gaat worden) ook moeilijk en pittige vragen moet stellen aan de betrokken medewerker. Dit kan tot spanningen leiden tussen deze twee medewerkers.

Premediation kost natuurlijk tijd en een medewerker geeft aan dat dit een knelpunt kan zijn met de termijnen die er staan voor de behandeling van een bezwaarschrift. Daarnaast is het zo dat het veel extra tijd kost zodra premediation niet het gewenste resultaat heeft en vervolgens het bezwaarschrift het formele traject moet vervolgen.

Bij sommige bezwaarschriften is ook nauwelijks onderhandelingsruimte. Ook dit wordt als een knelpunt gezien.

Het laatste knelpunt wat werd genoemd is dat een beschikking aan bepaalde vereisten moet voldoen en dat er daarom veel juridische taal in staat. Niet iedereen zal daarom de beschikking even goed begrijpen.

De geïnterviewde medewerkers vinden het belangrijk dat alle betrokken medewerkers een cursus krijgen. Deze cursus zal namelijk bijdrage aan de kwaliteit van de premediation. Wat daarnaast ook bijdraagt aan de kwaliteit van premediation is als de direct betrokken medewerkers (zoals een gespreksleider) moeten solliciteren voor de functie. Zo weet je zeker dat deze medewerkers gemotiveerd zijn om premediation uit te voeren. Het is ook belangrijk dat de belangen achterhaalt worden tijdens het gesprek. De belangen kunnen achterhaalt worden door de inzet van gespreksvaardigheden (deze kunnen aangeleerd worden tijdens een cursus).

Verder wordt er aangegeven dat premediation in de primaire fase belangrijk is.

# Hoofdstuk 6 Conclusie & aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusie en aanbevelingen centraal. In de eerste paragraaf van dit laatste hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

Vervolgens zullen enkele aanbevelingen worden gedaan. De aanbevelingen staan beschreven in de tweede paragraaf.

In de derde en tevens laatste paragraaf van dit hoofdstuk staat de discussie.

## § 6.1 Conclusie

Het doel van dit onderzoek was uitzoeken op welke manier de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen structureel premediation in kan voeren in het werkproces bij de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften.

De hoofdvraag tijdens dit onderzoek is:

Hoe kan de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen, premediation invoeren in het werkproces bij de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften van de afdeling Werk en Inkomen?

Er moeten twee zaken in acht worden genomen. Ten eerste blijkt uit de literatuur dat de wetgever veel ruimte heeft gelaten in het bezwaarproces om dit naar eigen inzicht in te richten. Iedere gemeente heeft van deze ruimte gebruik gemaakt en heeft dan ook zijn eigen werkwijze en werkproces. Ten tweede is er gebruik gemaakt van half gestructureerde interviews. Dezelfde topics zijn behandeld bij alle interviews, maar de uitkomsten zijn zeer divers.

Voordat dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan het structureel uitvoeren van premediation is allereerst gekeken naar het huidige werkproces bij de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften.

De geïnterviewde medewerkers van de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen geven aan dat premediation momenteel niet wordt uitgevoerd vanwege de werkdruk en dat premediation momenteel niet structureel is vastgelegd en dat het daarom erg vrijblijvend is (niet alle medewerkers staan ook achter de uitvoer van premediation). Het is vreemd dat de medewerkers aangeven dat premediation niet wordt uitgevoerd vanwege de werkdruk, terwijl ze als voordeel gaven dat premediation tijd bespaard. Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties geeft in hun rapport ook aan dat premediation tijd bespaard. Het feit dat niet alle medewerkers achter de uitvoer van premediation kan de uitvoering beïnvloeden.

Vervolgens is gekeken naar hoe andere gemeentes premediation uitvoeren. Er is bij de gemeente Amersfoort, gemeente Bunnik, gemeente Den Haag, gemeente Lelystad en gemeente Noordoostpolder gekeken hoe zijn premediation uitvoeren. Bij elke gemeente zijn er twee medewerkers geïnterviewd en bij de gemeente Den Haag is er één medewerker geïnterviewd.

De andere gemeentes raden de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen aan, om premediation structureel uit te gaan voeren. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat premediation tijd en geld bespaard, het bezwaarproces kan worden voorkomen door de inzet van premediation, de gemeente kan een luisterend oor bieden door de inzet van premediation en het persoonlijk contact wordt ook als prettig ervaren. Dit zijn ook de voordelen die het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties beschrijft in hun rapport.

Uit deze interviews zijn een aantal zaken naar voren gekomen die bij kunnen dragen aan de uitvoering van premediation in de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen.

Als eerste blijkt dat vier van de vijf gemeente premediation uitvoeren na ontvangst van het bezwaarschrift. Elke gemeente heeft zijn eigen redenen om premediation uit te voeren na bezwaar. Er wordt aangegeven dat premediation uitvoeren na bezwaar een kleinere stap zou zijn, dat alle cliënten die bezwaar willen maken dan in beeld zijn, dat er in de primaire fase al gesprekken zijn geweest om tot een beslissing te kunnen komen en er is een vooronderzoek geweest om tot een beslissing te komen.

Het onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties bevestigd dit deels. In het rapport staat beschreven dat een persoonlijk gesprek en het bellen elkaar versterken. Bij een afkeurende beschikking zal er eerst moeten worden gebeld en vervolgens na bezwaar zal een persoonlijk gesprek moeten worden aangegaan. In sommige zaken zal zelfs een telefoongesprek al voldoende zijn.

Vervolgens wordt premediation ook op verschillende manier uitgevoerd. Er vindt in vier van de vijf gemeente een persoonlijk gesprek plaatst en in één gemeente wordt alleen gebeld. Als er een gesprek plaats vindt dan is dit in drie gemeente met de bezwaarmaker, de secretaris (of onafhankelijk gespreksleider) en de verweerder (of betrokken ambtenaar). De gespreksleider is in veel gevallen de secretaris van de onafhankelijke adviescommissie, maar kan ook een medewerker zijn die gesolliciteerd heeft voor die functie.

Zoals hierboven al staat beschreven staat in het rapport van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties beschreven dat bellen en een persoonlijk gesprek elkaar versterken. Tijdens een telefoongesprek kan worden achterhaalt wat er aan de hand is en kan uitleg worden gegeven. Het persoonlijke gesprek heeft als groot voordeel dat de kans op misverstanden kleiner is, dat er gelet kan worden op de non-verbale communicatie en het persoonlijker is. Het rapport geeft ook aan dat het verstandig is om een onafhankelijke gespreksleider aan te stellen als de communicatie verstoord is of de relatie moeizaam is. Uit de interviews blijkt dat de communicatie tussen de belanghebbende en de ambtenaar die de beslissing heeft genomen vaak verstoord is.

In twee gemeentes is er een lijst met contra-indicaties. Beide gemeentes hebben een andere lijst met contra-indicaties. In twee gemeentes bestaat geen lijst met contra-indicaties. De gemeentes die geen lijst met contra-indicaties hebben geven aan dat er per zaak gekeken moet worden of deze geschikt is voor premediation of niet. De gemeentes die wel een algemene lijst met contra-indicaties hebben geven aan dat er sommige zaken totaal niet geschikt zijn voor premediation en dat er daarom een lijst is.

Eén gemeente heeft ervoor gekozen om drie onderwerpen (huishoudelijke voorzieningen, maatregelen en uitkeringen) te selecteren. Als een bezwaarschriften betrekking hebben op één of meer van die onderwerpen wordt er premediation uitgevoerd. Deze gemeente heeft ervoor gekozen omdat op deze onderwerpen de meeste bezwaarschriften binnen komen.

Het Ministerie van Binnenlandse zaken Koninkrijkrelaties geeft aan dat het wel verstandig is om een lijst met indicaties en contra-indicatie te hebben. Dit kan fungeren als leidraad en geeft een houvast aan de betrokken medewerkers. Niet alle zaken zijn namelijk even geschikt voor premediation. Een lijst contra-indicaties helpt mee met de inschatting of een dossier geschikt is of niet. Wat hierbij wel van belang is, is de mate van escalatie van het conflict.

Het doel van premediation is bij iedere gemeente ongeveer hetzelfde; informatie geven, uitleg geven, ontevredenheid wegnemen, samen zoeken naar een oplossing (als er een oplossing mogelijk is) en gehoord laten voelen. Het is aan te raden het doel van premediation uitgebreid te zien.

Als derde is er gekeken bij de gemeente Amersfoort, gemeente Bunnik, gemeente Den Haag, gemeente Lelystad en gemeente Noordoostpolder wat de ervaringen zijn met de uitvoering van premediation.

Als eerste raden de medewerkers aan de gespreksleider tijdens premediation gesprek empathie toont, niet met juridische taal praat en de klant serieus neemt. Ook raden zij aan dat er een cursus komt voor alle betrokken medewerkers, dat alle betrokken medewerkers toegang hebben tot alle systemen en dat het beste is als er zo snel mogelijk contact wordt opgenomen. De manier waarop het gesprek uitgevoerd wordt is ook erg belangrijk (inzetten gesprekstechnieken en benadrukken onafhankelijkheid gespreksleider). Bovendien is het belangrijk wie premediation uitvoert.

In het rapport van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties wordt ook erkend dat gespreksvaardigheden zeer belangrijk zijn.

Het ontwikkelen van werkafspraken en een werkproces kan een knelpunt zijn. Daarnaast kan een knelpunt zijn dat er veel kritiek is, en scepsis heerst bij de directie en de vakafdeling. Deze knelpunten kunnen worden weggenomen door het succes van premediation en door alle medewerkers bij het ontwikkelen van een werkafspraken en een werkproces te betrekken.

Als vierde is wat de verwachte knelpunten en succesfactoren zijn bij het structureel invoeren van premediation in het werkproces. Hiervoor zijn vier medewerkers geïnterviewd bij de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen.

Alle vier de medewerkers zijn het er over eens dat premediation uitgevoerd kan worden in de primaire fase. De medewerkers zijn het er ook over eens dat premediation meerdere doelen kan hebben, zoals het geven van uitleg, gehoord laten voelen en zaken verhelderen. Over een algemene lijst met contra-indicaties zijn de medewerkers meer verdeeld, net zoals de geïnterviewde medewerkers van de andere gemeentes.

## § 6.2 Aanbevelingen

Zoals hierboven ook staat vermeld is het doel van dit onderzoek het inventariseren hoe andere gemeentes premediation uitvoeren, en vervolgens handvatten aan te reiken die de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen kan gebruiken met het structureel invoeren premediation in het werkproces bij de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften. Er moeten twee zaken in acht worden genomen. Ten eerste blijkt uit de literatuur dat de wetgever veel ruimte heeft gelaten in het bezwaarproces om dit naar eigen inzicht in de richten. Iedere gemeente heeft van deze ruimte gebruik gemaakt en heeft dan ook zijn eigen werkwijze en werkproces. Ten tweede is er gebruik gemaakt van half gestructureerde interviews. Dezelfde topics zijn behandeld bij alle interviews, maar de uitkomsten zijn zeer divers. Hieruit volgend worden er twee aanbevelingen gedaan:

**1 . Er moet een helder en duidelijk werkproces worden ingevoerd met heldere en duidelijke werkafspraken die door alle medewerkers worden nageleefd.**

Momenteel is premediation niet opgenomen in het werkproces. De uitvoering van premediation is daarom erg vrijblijvend. Bovendien weet geen enkele medewerker hoe premediation precies moet worden uitgevoerd en wat er van hem of haar verwacht wordt. Het is de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen zeer aan te raden om premediation structureel in te voeren in het werkproces. Hiervoor moet er een nieuw werkproces ontwikkeld worden. Het is de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen aan te raden de volgende punten op te nemen in hun werkproces.

*Premediation na bezwaar*

Het is de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen aan te raden premediation uit te voeren na bezwaar. Vier van de vijf geïnterviewde gemeente voert premediation uit na bezwaar. Bovendien geven zij goede argumenten om premediation uit te voeren na bezwaar, zoals dat er al een vooronderzoek is geweest om tot een beslissing te komen en dat premediation invoeren na het ontvangst van het bezwaarschrift een kleinere stap is dan premediation invoeren in de primaire fase.

Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties erkend dit deels, maar geeft wel aan dat premediation na het ontvangen van het bezwaarschrift, in de vorm van een persoonlijk gesprek, de grootste voordelen heeft.

*Ga een persoonlijk gesprek aan met de bezwaarmaker*

Het is de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen aan te raden om een persoonlijk gesprek aan te gaan met de bezwaarmaker. In vier van de vijf geïnterviewde gemeente wordt een persoonlijk gesprek aangegaan. Deze gemeente heeft gekozen om een persoonlijk gesprek aan te gaan omdat er bij een persoonlijk gesprek gelet kan worden op bijvoorbeeld de non-verbale communicatie.

Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties geeft aan dat bellen en een persoonlijk gesprek elkaar versterken, maar ziet de grootste voordelen in een persoonlijk gesprek. De kans op misverstanden is kleiner, het is persoonlijker en er kan gelet worden op de non-verbale communicatie.

Een tip van de geïnterviewde medewerkers was dat de gemeente bij de invoering van premediation niet te groot moest beginnen. De aanname is dat premediation bij een beschikking (bellen) en premediation bij bezwaar (persoonlijk gesprek) een te grote stap is. Vanwege deze reden wordt het de gemeente Leidschendam-Voorburg aan geraden om bij de invoering eerst premediation in te voeren na ontvangst van het bezwaarschrift.

*Onafhankelijke gespreksleider*

In drie van de vier gemeentes, die een persoonlijk gesprek aangaan, vindt een gesprek met drie personen plaatst, de gespreksleider, de cliënt en de verweerder. Het is daarom de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen aan te raden te werken met gespreksleider, de cliënt en een verweerder of betrokken ambtenaar.

De gemeentes zijn zeer verdeeld over wie de gespreksleider moet zijn. De gespreksleider is in veel gevallen de secretaris van de onafhankelijke adviescommissie, maar kan ook een medewerker zijn die gesolliciteerd heeft voor die functie. Op dit punt is daarom geen eenduidig advies te geven. Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties raad wel aan te werken met een onafhankelijke gespreksleider indien de communicatie of de relatie verstoord is (tussen de gemeente en de belanghebbende). In veel dossier blijkt het zo te zijn dat er sprake is van een verstoorde relatie. Het is wel de gemeente aan te raden over dit punt goed na te denken.

*Contra-indicties*

Bij de geïnterviewde gemeente heerst een grote verdeeldheid op het punt contra-indicaties. Een aantal gemeentes heeft geen algemene lijst met contra-indicaties. Zij hebben hiervoor gekozen omdat er per zaak moet worden gekeken of deze geschikt is. De gemeentes die wel een lijst met contra-indicaties hebben geven dan een lijst handig is, omdat sommige zaken totaal niet geschikt zijn voor premediation.

Ook heeft één gemeente ervoor gekozen om drie onderwerpen (huishoudelijke voorzieningen, maatregelen & uitkeringen) te selecteren. Als een bezwaarschriften betrekking heeft op één of meer van die onderwerpen wordt er premediation uitgevoerd. Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties raad wel aan een lijst op te stellen met contra-indicaties omdat dit kan vulgeren als leidraad en geeft een houvast aan de betrokken medewerkers. Vanwege de grote verdeeldheid is het ook op dit punt van belang dat de gemeente goed na denkt en een afweging maakt.

*Snel contact opnemen met de bezwaarmaker*

De meeste gemeente nemen zo snel mogelijk contact op met de bezwaarmaker. De meeste gemeentes nemen binnen één week contact op.

Dit is ook wat het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties aan raad. Hiermee kan namelijk voorkomen worden dat een conflict verder escaleert. Als een conflict te ver is geëscaleerd kan in sommige gevallen premediation niet meer mogelijk zijn.

Bij het ontwikkelen van dit werkproces dient de visie van de medewerkers te worden betrokken. Door dit onderzoek kan de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen goede onderbouwde overwegingen en keuzes voorleggen aan de medewerkers van de afdeling. Ook moet voor het ontwikkelen en het invoeren van het werkproces de tijd worden genomen. Er moet een nieuw werkproces worden bedacht en dit kost tijd. Ook zullen de medewerkers moeten wennen aan het nieuwe werkproces.

**2. Alle betrokken medewerkers dienen verlicht een cursus premediation te volgen**

Zowel de geïnterviewde medewerkers van de andere gemeente, als van de gemeente Leidschendam-Voorburg gaven aan dat een cursus belangrijk is. In een cursus over premediation worden de basis gespreksvaardigheden; luisteren, samenvatten en doorvragen aangeleerd of opgefrist. De medewerkers leren hoe ze met de emoties van de belanghebbende om kunnen gaan. Bovendien krijgen ze handvatten hoe zij het beste het gesprek vorm kunnen geven.

Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties geeft in hun rapport aan dat gespreksvaardigheden zeer belangrijk zijn. Zonder de inzet van goede gespreksvaardigheden zal nooit alle informatie worden achterhaalt en is een positieve uitkomst van de premediation onzeker.

Er zijn verschillende bedrijven die een cursus premediation aanbieden, zoals; ICM, NTI, NCOD en Segment.

Alle vaardigheden die zij in de cursus leren kunnen zij toepassen in een premediation gesprek. Deze vaardigheden kunnen de gespreksleiders gebruiken om een positief resultaat te krijgen tijdens een premediation gesprek.

## § 6.3 Discussie

In deze paragraaf zal er een kritische blik over het onderzoek worden geworpen.

De aanname was dat elke gemeente premediation zou uitvoeren voor bezwaar en een lijst met contra-indicaties zou hebben. Deze aanname is gedeeltelijk bevestigd.

Het kritische punt van het onderzoek is dat er een verkeerde inschatting van de tijd werd gemaakt. Een planning was er, of niet, of was onrealistisch. Hierdoor heeft het onderzoek een periode stil gelegen en is het onderzoek uit de termijnen gelopen. Hierdoor is het mogelijk dat sommige informatie verouderd is. Het tweede kritische punt is dat er op sommige momenten tijdens de interviews niet voldoende door is gevraagd. Bijvoorbeeld werden tijdens de interviews bij de gemeente Lelystad tegenstrijdige antwoorden zijn gegeven. De medewerkers zijn niet geconfronteerd met het feit dat er tegenstrijdige antwoorden zijn gegeven, en er is niet doorgevraagd hoe het kan dat er tegenstrijdige antwoorden zijn gegeven. Hierdoor kan het mogelijk zijn dat er op bepaalde punten een onvolledig beeld is ontstaan. Dit heeft er ook mee te maken dat de medewerkers in het algemeen is gevraagd naar hun ervaringen, visie en mening. De medewerkers konden dus volgens hun eigen inzicht antwoord geven. Dit leidt tot een divers beeld en hierdoor komen ook niet altijd dezelfde zaken naar voren.

Het eerste verbeterpunt in het onderzoek is dat er een betere planning moest komen.

Het tweede verbeterpunt is dat bij de interviews beter doorgevraagd kon worden. Op tegenstrijdige antwoorden werd niet doorgevraagd, net zoals sommige antwoorden werden aangenomen, terwijl er voor een completer beeld doorgevraagd moest worden.

Mocht de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen behoefte hebben aan vervolg onderzoek, dan zou dat mogelijk zijn. Als premediation structureel is ingevoerd dan kan er worden onderzocht of de medewerkers tegen knelpunten aanlopen. Ook kan worden onderzocht of het ingevoerde werkproces het effect heeft waarop wordt gehoopt.

# Literatuurlijst

**Rapport Bakker en Schouwenaars 2013**

L. Bakker & C. Schouwenaars, *Onderzoeksrapport naar mediation bij de overheid*. *Conflictdiagnose en geschiloplossing op maat bij conflicten tussen burgers en overheden* (in opdracht van vereniging gemeente mediation), Nijmegen 2013.

**Rapport Van der Ban 2008**

W.G. van Ban, *Mediation & mediationvaardigheden*. *Oplossingsgericht werken bij conflicten met burgers en bedrijven* (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), Den Haag 2008.

**Jaarverslag Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften 2013**

Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften, *Jaarverslag* *2013*, Leidschendam-Voorburg 2013.

**Van den Doel, Eikelboom, Roffel en Zoon 2012**

V. van den Doel, J. Eikelboom, A. Roffel & J. Zoon, *Gespreksvoering in de juridische praktijk*, Bussum: Coutinho Uitgeverij 2012.

**Scriptie Van Eck 2012**

Milan van Eck, *Mediation in de bezwaarschriftenprocedure* (onderzoek in opdracht van BMC naar de rol van (pre-) mediation bij de Awb-procedure van gemeenten), Leiden 2012.

**Artikel Den Hartog en Baart 2013**

A. den Hartog & J. Baart, *Premediation: terug naar de menselijke maat*. *Hoe een organisatie het verschil maakt door meer menselijkheid, niet klantbehoud en minder kosten tot gevolg!*, Heelweg 2013.

**Inkomen Hoofdproces Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014**

Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Inkomen Hoofdproces*, Leidschendam-Voorburg 2014.

**Kamerstukken II**

*Kamerstukken II* 2013/14, 33 727, nr. 7, p. 1-2.

**Rapport Kanne en Bijlstra 2010**

P. Kanne & H. Bijlstra, *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2e meting* (opdracht van TNS NIPO), Amsterdam 2010.

**Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties** **2010**

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Prettig contact met de overheid*. *Praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden,* Den Haag 2010.

**Rapport 2 Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties** **2010**

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Prettig contact met de overheid*. *Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen,* Den Haag 2010.

**Pilot premediation in de bezwaarfase 2011**

Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Pilot premediation in de bezwaarfase*,

Leidschendam-Voorburg 2011.

**Rapport de Raad voor het openbaar bestuur 2014**

De Raad voor het openbaar bestuur, *Hoe hoort het eigenlijk?*. *Passend contact tussen overheid en burger,* Den Haag 2014.

**Verhoeven 2011**

N. Verhoeven, *Wat is onderzoek*. *Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2011.

**Verschut 2012**

A.W. Verschut, *Bestuurs(proces)recht in kort bestek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

**WWB proces Gemeente Leidschendam-Voorburg 2013**

Gemeente Leidschendam-Voorburg, *WWB proces*, Leidschendam-Voorburg 2013.

**Procesbeschrijving bezwaar Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014**

Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Procesbeschrijving bezwaar*, Leidschendam-Voorburg 2014.

**Wetsartikelen**

**Algemene Wet bestuursrecht**

Algemene Wet bestuursrecht (Awb)

Art. 1:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Art. 3:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Art. 4:13 Algemene Wet bestuursrecht (Awb)

Art. 4:13 lid 1 jo Art. 4:13 lid 2 Algemene Wet bestuursrecht (Awb)

Art. 6: 4 jo art. 7:1 Awb jo 8:1 Algemene Wet bestuursrecht (Awb)

Art. 6:7 Algemene Wet bestuursrecht (Awb)

Art. 7:1 jo art. 6:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Art. 7:2 Algemene Wet bestuursrecht (Awb

Art. 7:2 jo art. 7:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Art. 7:10 Algemene Wet bestuursrecht (Awb)

Art. 7:10 lid 3 jo art. 7:10 lid 4 Algemene Wet bestuursrecht (Awb)

Art. 7: 11 Algemene Wet bestuursrecht (Awb)

Art. 7:13 lid 3 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Art. 7:13 lid 5 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Art. 7:13 lid 6 jo art. 7:13 lid 7 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Art. 8:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

* Art. 8:7 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

**Participatiewet**

Participatiewet

* Art. 11 lid 1 Participatiewet
* Art. 19 lid 1 sub a Participatiewet
* Art. 21 Participatiewet
* Art. 40 lid 1 Participatiewet
* Art. 41 lid 1 Participatiewet

# Bijlage

**Bijlage 1** – Afkortingen- en begrippenlijst

**Bijlage 2-** Topiclijst interview medewerkers Bunnik, Amersfoort, Noordoostpolder, Lelystad & Den Haag

**Bijlage 3** - Transscript interview medewerker Bunnik 1

**Bijlage 4** - Transscript interview medewerker Bunnik 2

**Bijlage 5** - Transscript interview medewerker Amersfoort 1

**Bijlage 6** - Transscript interview medewerker Amersfoort 2

**Bijlage 7** - Transscript interview medewerker Noordoostpolder 1

**Bijlage 8** - Transscript interview medewerker Noordoostpolder 2

**Bijlage 9** - Transscript interview medewerker Lelystad 1

**Bijlage 10** - Transscript interview medewerker Lelystad 2

**Bijlage 11** - Transscript interview medewerker Den Haag

**Bijlage 12** - Topiclijst interview secretaris van de onafhankelijke adviescommissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg

**Bijlage 13** - Transscript interview secretaris van de onafhankelijke adviescommissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg

**Bijlage 14** - Topiclijst interview leidinggevende van de gemeente Leidschendam-Voorburg

**Bijlage 15** - Transscript interview leidinggevende van de gemeente Leidschendam-Voorburg

**Bijlage 16** - Topiclijst interview medewerker met kennis over de pilot van de gemeente Leidschendam-Voorburg

**Bijlage 17** - Transscript interview medewerker met kennis over de pilot van de gemeente Leidschendam-Voorburg

**Bijlage 18** - Topiclijst interview medewerker van de juridische afdeling van de gemeente Leidschendam-Voorburg

**Bijlage 19** - Transscript interview medewerker van de juridische afdeling van de gemeente Leidschendam-Voorburg

**Bijlage 20** – Labels

**Bijlage 21** – Onderzoeksvoorstel

## Bijlage 1 – Afkortingen- en begrippenlijst

Awb-procedure:

Het indienen van bezwaar en-/of beroep bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

Belanghebbende:

“Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is” [[99]](#footnote-99)

Beroep:

Als de belanghebbende het niet eens is met de beslissing die het bestuursorgaan heeft genomen op het bezwaarschift kan de belanghebbende in beroep gaan bij de rechtbank.[[100]](#footnote-100)

Beschikking:

Een beschikking is een besluit voor één individueel geval. Een beschikking is dus niet van algemene strekking. Een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan (bijvoorbeeld de gemeente).

Bezwaar:

Als iemand door een beslissing van een bestuursorgaan in zijn of haar belangen wordt getroffen (bijvoorbeeld afwijzen aanvraag voor de bijstand), kan die persoon bezwaar maken bij het bestuursorgaan (bijvoorbeeld de gemeente) dat de beslissing heeft genomen. Dit is een verplichte stap voordat er eventueel naar de rechter kan worden gegaan als de belanghebbende het niet eens is met de beslissing op het bezwaar.[[101]](#footnote-101)

(Formele) Bezwaarprocedure of bezwaarproces:

Het proces start bij ontvangst van het bezwaarschrift door de onafhankelijke adviescommissie en eindigt na de beslissing op bezwaar. Hiermee wordt dus bedoeld de behandeling van het bezwaarschrift door de commissie.

Mediation:

*“Mediation is een vorm van bemiddeling in conflicten waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige, de mediator, de onderhandelingen tussen partijen begeleidt teneinde vanuit hun werkelijke belangen tot gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale resultaten te komen”* *[[102]](#footnote-102)*

Mediation wordt ingezet ter voorkoming van verdere escalatie van het geschil te voorkomen c.q. om het geschil op te lossen. Dus mediation word ingezet als er bezwaar is gemaakt, en als er sprake is van een geschil.

Mediationvaardigheden:

Mediationvaardigheden zijn communicatieve vaardigheden die worden ingezet door mediators en andere professionals om verder escalatie van het geschil te voorkomen. Ook worden mediationvaardigheden ingezet om de standpunten, belangen en andere aspecten van het geschil te achterhalen. Mediationvaardigheden zijn de standaard communicatieve vaardigheden, zoals luisteren, samenvatten en doorvragen.

Mediationvaardigheden kunnen zowel in het premediation proces worden ingezet, als het mediation proces. [[103]](#footnote-103)

Premediation:

Iedere interventie, hetzij, door een medewerker van de vakafdeling of door een

andere medewerker om een bezwaarschrift of de formele bezwaarprocedure te voorkomen. Tot een interventie worden gerekend: een telefoongesprek, een

mondelinge toelichting op het besluit, een keukentafelgesprek, een informeel overleg en een informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider.

Premediation kan op drie punten in het werkproces worden ingezet; voordat

de beslissing op aanvraag is genomen, nadat de beslissing op de aanvraag is genomen en voordat de beslissing op bezwaar is genomen. Bij premediation hoeft er nog geen geschil te zijn.

Primaire fase of primaire proces:

Dit is de fase waarin een cliënt een aanvraag doet, de aanvraag in behandeling wordt genomen en vervolgens een beschikking wordt gegeven op de aanvraag.

1. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-1)
2. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-2)
3. Rapport Kanne en Bijlstra 2010 [↑](#footnote-ref-3)
4. Van den Doel, Eikelboom, Roffel en Zoon 2012, P. 256 [↑](#footnote-ref-4)
5. Art. 7:13 lid 3 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-5)
6. Art. 7:13 lid 6 jo art. 7:13 lid 7 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-6)
7. Pilot premediation in de bezwaarfase 2011 [↑](#footnote-ref-7)
8. Pilot premediation in de bezwaarfase 2011 [↑](#footnote-ref-8)
9. Jaarverslag Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften 2013 [↑](#footnote-ref-9)
10. De Wet werk en bijstand (WWB) is vervangen voor de Participatiewet [↑](#footnote-ref-10)
11. Rapport 2 Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010, P. 31 [↑](#footnote-ref-11)
12. Verhoeven 2011, P. 61, p. 151-157 & P. 303 [↑](#footnote-ref-12)
13. Verhoeven 2011, P. 150 & P. 227 - 238 [↑](#footnote-ref-13)
14. Verhoeven 2011 [↑](#footnote-ref-14)
15. Verhoeven 2011, P. 150 & P. 227 - 238 [↑](#footnote-ref-15)
16. Verhoeven 2011 [↑](#footnote-ref-16)
17. Zie bijlage 20 voor de gebruikte labels tijdens dit onderzoek [↑](#footnote-ref-17)
18. Verhoeven 2011 [↑](#footnote-ref-18)
19. Verhoeven 2011 [↑](#footnote-ref-19)
20. Art. 4:13 Algemene Wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-20)
21. Art. 7:1 jo art. 6:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-21)
22. Art. 1:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-22)
23. Art. 6:7 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-23)
24. Art. 6;4 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-24)
25. Art. 7:10 Algemene Wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-25)
26. Art. 7:10 lid 3 jo art. 7:10 lid 4 Algemene Wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-26)
27. Art. 7: 11 Algemene Wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-27)
28. Verschut 2012 [↑](#footnote-ref-28)
29. Art. 7: 2 Algemene Wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-29)
30. Art. 7:13 lid 3 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-30)
31. Art. 7:13 lid 5 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-31)
32. Art. 7:13 lid 6 jo art. 7:13 lid 7 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-32)
33. Verschut 2012 [↑](#footnote-ref-33)
34. Art. 3:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-34)
35. Jaarverslag Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften 2013 [↑](#footnote-ref-35)
36. Art. 8:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-36)
37. Art. 8:7 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-37)
38. Scriptie Van Eck 2012, P.3 [↑](#footnote-ref-38)
39. Art. 7:2 jo art. 7:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-39)
40. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 727, nr. 7, p. 1-2. [↑](#footnote-ref-40)
41. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-41)
42. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-42)
43. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-43)
44. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-44)
45. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010, P. 15 [↑](#footnote-ref-45)
46. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010, P. 15 [↑](#footnote-ref-46)
47. Rapport Bakker en Schouwenaars 2013 [↑](#footnote-ref-47)
48. Artikel Den Hartog en Baart 2013 [↑](#footnote-ref-48)
49. Jaarverslag Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften 2013, P. 17 [↑](#footnote-ref-49)
50. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-50)
51. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties [↑](#footnote-ref-51)
52. Rapport Van der Ban 2008 [↑](#footnote-ref-52)
53. Van den Doel, Eikelboom, Roffel en Zoon 2012, p. 256 [↑](#footnote-ref-53)
54. Rapport Van der Ban 2008 [↑](#footnote-ref-54)
55. Van den Doel, Eikelboom, Roffel en Zoon 2012 [↑](#footnote-ref-55)
56. Van den Doel, Eikelboom, Roffel en Zoon 2012 [↑](#footnote-ref-56)
57. Van den Doel, Eikelboom, Roffel en Zoon 2012, p. 256 [↑](#footnote-ref-57)
58. Rapport Van der Ban 2008 [↑](#footnote-ref-58)
59. Jaarverslag Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften 2013 [↑](#footnote-ref-59)
60. Jaarverslag Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften 2013 [↑](#footnote-ref-60)
61. Pilot premediation in de bezwaarfase 2011 [↑](#footnote-ref-61)
62. Jaarverslag Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften 2013 [↑](#footnote-ref-62)
63. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-63)
64. Rapport de Raad voor het openbaar bestuur 2014 [↑](#footnote-ref-64)
65. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-65)
66. Art. 11 lid 1 Participatiewet [↑](#footnote-ref-66)
67. Art. 40 lid 1 Participatiewet [↑](#footnote-ref-67)
68. Art. 41 lid 1 Participatiewet [↑](#footnote-ref-68)
69. WWB proces Gemeente Leidschendam-Voorburg 2013 [↑](#footnote-ref-69)
70. Art. 41 lid 4 Participatiewet [↑](#footnote-ref-70)
71. WWB proces Gemeente Leidschendam-Voorburg 2013 [↑](#footnote-ref-71)
72. Inkomen Hoofdproces Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014 [↑](#footnote-ref-72)
73. Inkomen Hoofdproces Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014 [↑](#footnote-ref-73)
74. Inkomen Hoofdproces Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014 [↑](#footnote-ref-74)
75. Inkomen Hoofdproces Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014 [↑](#footnote-ref-75)
76. Inkomen Hoofdproces Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014 [↑](#footnote-ref-76)
77. Inkomen Hoofdproces Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014 [↑](#footnote-ref-77)
78. Art. 4:13 lid 1 jo Art. 4:13 lid 2 Algemene Wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-78)
79. Art. 19 lid 1 sub a Participatiewet [↑](#footnote-ref-79)
80. Art. 21 Participatiewet (deze bedragen zijn inclusief het vakantiegeld) [↑](#footnote-ref-80)
81. Art. 6: 4 jo art. 7:1 Awb jo 8:1 Algemene Wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-81)
82. Art. 6:7 Algemene Wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-82)
83. Procesbeschrijving bezwaar Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014 [↑](#footnote-ref-83)
84. Procesbeschrijving bezwaar Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014 [↑](#footnote-ref-84)
85. Procesbeschrijving bezwaar Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014 [↑](#footnote-ref-85)
86. Procesbeschrijving bezwaar Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014 [↑](#footnote-ref-86)
87. Pilot premediation in de bezwaarfase 2011 [↑](#footnote-ref-87)
88. Jaarverslag Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften 2013 [↑](#footnote-ref-88)
89. Procesbeschrijving bezwaar Gemeente Leidschendam-Voorburg 2014 [↑](#footnote-ref-89)
90. De bronnen voor deze paragraaf zijn de interviews met de medewerkers van de gemeente Amersfoort, Bunnik, Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder (deze zijn te vinden in de bijlage) [↑](#footnote-ref-90)
91. Dit is letterlijk gezegd door de geïnterviewde medewerker van de gemeente Lelystad [↑](#footnote-ref-91)
92. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-92)
93. De bronnen voor deze paragraaf zijn de interviews met de medewerkers van de gemeente Amersfoort, Bunnik, Den Haag, de gemeente Lelystad en de gemeente Noordoostpolder (deze zijn te vinden in de bijlage) [↑](#footnote-ref-93)
94. Rapport Kanne en Bijlstra 2010 [↑](#footnote-ref-94)
95. Interview medewerker gemeente Noordoostpolder, zie bijlage 7, pagina 88. [↑](#footnote-ref-95)
96. Interview medewerker gemeente Bunnik, zie bijlage 4, pagina 70. [↑](#footnote-ref-96)
97. Interview medewerker gemeente Lelystad, zie bijlage 10, pagina 122. [↑](#footnote-ref-97)
98. De bronnen voor deze paragraaf zijn de interviews met de medewerkers van de gemeente Leidschendam-Voorburg, afdeling Werk en Inkomen (deze zijn te vinden in de bijlage) [↑](#footnote-ref-98)
99. Art. 1:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) [↑](#footnote-ref-99)
100. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-100)
101. Rapport Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2010 [↑](#footnote-ref-101)
102. Van den Doel, Eikelboom, Roffel en Zoon 2012, p. 256 [↑](#footnote-ref-102)
103. Rapport Van der Ban 2008 [↑](#footnote-ref-103)