



Omgevingsdienst
Rivierenland

DE OPKOMENDE INFORMELE BENADERING DOOR DE OVERHEID

*scriptie-onderzoek naar de invoering van pre-mediation in de primaire fase
en in de bezwaarfase bij de Omgevingsdienst Rivierenland*



Juridische Hogeschool Avans – Fontys

29 mei 2017

Manon van Haaften

DE OPKOMENDE INFORMELE BENADERING DOOR DE OVERHEID

scriptie-onderzoek naar de invoering van pre-mediation in de primaire fase en in de bezwaarfase bij de Omgevingsdienst Rivierenland

Student: Manon van Haaften
Studentnummer: 2061011

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans – Fontys
Opleiding: HBO-Rechten
Afstudeerperiode: februari 2017 – juni 2017

Afstudeerorganisatie: Omgevingsdienst Rivierenland
Afstudeermentor: Kim Hendriks – Horstman

Eerste afstudeerdocent: Thomas Lina
Tweede afstudeerdocent: Mark Lemmens

Tiel, 29 mei 2017

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie van het onderzoek naar de wijze, waarop pre-mediation efficiënt in de primaire fase en in de bezwaarfase bij de Omgevingsdienst Rivierenland kan worden ingevoerd.

Deze scriptie heb ik geschreven om mijn HBO-Rechten studie aan de Juridische Hogeschool Avans – Fontys te voltooien.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Kim Hendriks – Horstman en Annemiek Wesselo. Het onderzoek heeft als doel om de Omgevingsdienst Rivierenland een goed beeld te schetsen van de effecten van de inzet van pre-mediation voor deze organisatie.

Graag wil een aantal mensen bedanken voor hun bijdragen aan dit onderzoek.

Allereerst mijn afstudeermentor Kim Hendriks – Horstman voor haar hulp en betrokkenheid bij mijn afstudeeronderzoek. Mede door haar heb ik een erg fijne afstudeerperiode gehad en heb ik veel kennis en praktijkervaring op kunnen doen.

Vervolgens wil ik de medewerkers van de geïnterviewde organisaties bedanken voor het delen van hun kennis en ervaringen. Doordat zij deze ervaringen en verdere cijfermatige informatie met mij hebben gedeeld, heb ik mijn scriptie, daar waar dat van belang was, met informatie uit de praktijk kunnen onderbouwen.

Voorts dank ik mijn eerste afstudeerdocent Thomas Lina voor zijn begeleiding en feedback; door zijn sturing heb ik mijn onderzoek sterker kunnen maken. Tevens wil ik mijn tweede afstudeerdocent Mark Lemmens bedanken voor zijn feedback op het onderzoeksplan.

Tot slot wil ik mijn man, ouders en buurman bedanken voor de hulp en de steun, die zij mij hebben geboden gedurende dit laatste gedeelte van mijn opleiding.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Manon Janssen – Van Haaften

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	8
AFKORTINGENLIJST	9
1 INLEIDING	10
1.1 DE ORGANISATIE	10
1.2 PROBLEEMBESCHRIJVING	11
1.3 DOELSTELLING	13
1.4 CENTRALE VRAAG	13
1.5 DEELVRAGEN	13
1.6 VERANTWOORDING DEELVRAGEN	14
1.7 LEESWIJZER	16
2 DE VORMVEREISTEN VAN PRE-MEDIATION BINNEN HET BESTUURSRECHT	18
2.1 BEGRIPSBEPALING PRE-MEDIATION	18
2.1.1 OVERIGE TERMEN VOOR HET BEGRIIP PRE-MEDIATION	19
2.1.2 MEDIATION EN MEDIATIONVAARDIGHEDEN	19
2.1.3 DE BURGER STAAT CENTRAAL	20
2.2 PRE-MEDIATION IN VERGELIJKING MET MEDIATION	22
2.2.1 MEDIATION IN DE RECHTSPRAAK	23
2.2.2 DE MEEST VOORKOMENDE REDEN VOOR DE INZET VAN (PRE)MEDIATON	24
2.2.3 DE PROCEDURE BIJ MEDIATION IN DE RECHTSPRAAK	25
2.3 REEDS TOEGEPASTE MEDIATIONVAARDIGHEDEN DOOR DE ODR	26
2.4 INTERNE MENINGEN OMTRENT DE INZET VAN PRE-MEDIATION	26
2.4.1 DE GECERTIFICEERDE MEDIATORS VAN DE ODR AAN HET WOORD	26
2.4.2 DE ESCALATIELADDER VAN GLASL ALS HULPMIDDEL	27
2.5 DE GESCHIKTHEID VAN PRE-MEDIATION BINNEN DE ODR	28
2.6 TUSSENCONCLUSIE	28
3 HET FORMELE PROCES VERSUS PRE-MEDIATION	30
3.1 DE OMGEVINGSVERGUNNING	30
3.2 DE FORMELE PROCEDURE (TOEGESPIJT OP DE BESLISTERMIJNEN)	31
3.3 DE VERKORTE TIJDSBESTEDING BIJ DE INZET VAN PRE-MEDIATION	34
3.4 PRE-MEDIATION ALS KOSTENBESPAREND MIDDEL	36
3.5 DE KLACHTENREGELING	36
3.6 DE ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR TEN AANZIEN VAN PRE-MEDIATION	37
3.6.1 HET FORMELE ZORGVULDIGHEIDSBEGINSEL	37
3.6.2 HET EVENREDIGHEIDSBEGINSEL EN HET VERBOD VAN WILLEKEUR	38
3.6.3 HET VERBOD OP DÉTOURNEMENT DE POUVOIR	38
3.6.4 HET MOTIVERINGSBEGINSEL	39
3.6.5 HET VERTROUWENSBEGINSEL	39
3.6.6 HET GELIJKHEIDSBEGINSEL	40
3.7 DE MANDAATREGELING	40
3.8 TUSSENCONCLUSIE	41

4	ERVARINGEN VAN DIVERSE ORGANISATIES MET PRE-MEDIATION	42
4.1	HET DRAAGVLAK BINNEN DE ORGANISATIES EN DE BEGELEIDING VAN DE MEDEWERKERS	42
4.2	DE ERVARINGEN MET PRE-MEDIATION IN DE PRIMAIRE FASE	43
4.3	DE ERVARINGEN MET PRE-MEDIATION IN DE BEZWAARFASE	44
4.4	VERBETERPUNTEN EN CONTRA-INDICATIES	45
4.5	TIPS VAN DE GEÏNTERVIEWDE ORGANISATIES AAN DE ODR	46
4.6	DE TENDENS VAN HET AANTAL BEZWAARSCHRIFTEN NA DE INVOERING VAN PRE-MEDIATION	47
4.7	TUSSENCONCLUSIE	48
5	STAPPENPLAN OM PRE-MEDIATION DOOR TE VOEREN BINNEN DE ODR	50
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	54
6.1	CONCLUSIES	54
6.2	AANBEVELINGEN	56
	LITERATUURLIJST	59

Samenvatting

De Omgevingsdienst Rivierenland voert voor haar deelnemers taken uit op het gebied van vergunningverlening. Dit proces begint met een vergunningaanvraag, waarna de belanghebbende bezwaar kan aantekenen of in beroep kan gaan. Doordat er veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de optie tot bezwaar, vergt de behandeling van de bezwaren binnen de wettelijke termijn veel tijd en geld. Ook stukt vaak het proces, wat voor zowel de belanghebbende(n) als het bestuursorgaan een onaangename situatie creëert. Daarom is de organisatie op zoek naar een oplossing, die tijd en geld kan besparen. Vanuit verschillende organisaties hebben de medewerkers van de Omgevingsdienst Rivierenland positieve geluiden gehoord over de inzet van pre-mediation als hulpmiddel. Vandaar dat het instrument reeds in het productenboek van de organisatie is opgenomen. Tot op heden hebben deelnemers dit product echter nog niet afgenomen. Derhalve is de Omgevingsdienst Rivierenland op zoek naar meer informatie over pre-mediation en naar een manier om het instrument efficiënt in de primaire fase en in de bezwaarfase in te voeren.

Omdat de medewerkers van de Omgevingsdienst Rivierenland behoefte hebben aan meer informatie over pre-mediation is er in dit onderzoek eerst gekeken naar de betekenis van pre-mediation binnen bestuursrechtelijke organisaties. Pre-mediation houdt in, dat een medewerker van de bestuursrechtelijke organisatie in een persoonlijk gesprek de belangen, wensen en vragen van de belanghebbende achterhaalt. In tegenstelling tot mediation in de rechtspraak wordt er bij pre-mediation geen onafhankelijke derde partij als mediator ingezet, maar leidt de medewerker het gesprek. Het gesprek kan afhankelijk van de complexiteit zowel telefonisch als persoonlijk plaatsvinden. Gedurende het gesprek is het van belang, dat de medewerker zijn mediationvaardigheden juist in de praktijk brengt, oftewel de specifieke communicatieve vaardigheden goed toepast. Hierdoor krijgt de burger het gevoel, dat het gesprek niet enkel om het juridische kader gaat en wordt het gesprek persoonlijker.

Enkel het telefonisch gesprek zorgt er doorgaans al voor, dat de burger zich gehoord voelt, waardoor het geschil vaak wordt opgelost en voor een vermindering van het aantal bezwaren zorgt. Ook bij de geïnterviewde organisaties heeft de inzet van pre-mediation in alle gevallen tot een afname van het aantal bezwaren geleid.

De geïnterviewde organisaties hanteren echter verschillende werkwijzen om tot een vermindering van het aantal bezwaren te komen. Ten eerste wordt er in de primaire fase en in de bezwaarfase gebruik gemaakt van een werkwijze waarbij de medewerker na binnenkomst van een aanvraag / bezwaarschrift zelf mag bepalen of er pre-mediation wordt ingezet. Bij de tweede werkwijze neemt een teamverantwoordelijke altijd contact op met de burger, nadat een aanvraag / bezwaarschrift is binnengekomen. Enkel wanneer er sprake is van een contra-indicatie blijft pre-mediation achterwege. In de bezwaarfase wordt er tevens gebruik gemaakt van een werkwijze, waarbij er wordt samengewerkt tussen de omgevingsdienst en de provincie. Bij deze werkwijze geeft de omgevingsdienst een advies, waarna een mediation-secretaris van de provincie telefonisch contact met de burger opneemt.

Naast informatie over de werkwijzen hebben de geïnterviewde organisaties een aantal tips gegeven voor een efficiënte invoering van pre-mediation. Ten eerste raden zij een training voor de toepassing van mediationvaardigheden aan. Ten tweede wijzen zij op het belang van het creëren van draagvlak bij de medewerkers en het management. Ten derde vinden zij een stappenplan alsmede een werkgroep belangrijk als steunpunt en op de laatste plaats zijn zij van mening, dat evaluaties bijdragen aan een verbetering van het proces.

Afkortingenlijst

ODR	Omgevingsdienst Rivierenland
CvC	Centrum voor Conflicthantering
Wrb	Wet op de Rechtsbijstand
MfN	Mediators-federatie Nederland
SKM	Stichting Kwaliteit Mediators
b.a.s.	besluit van algemene strekking
u.o.v.	uniforme openbare voorbereidingsprocedure
a.b.b.b.	algemene beginselen van behoorlijk bestuur

1 Inleiding

1.1 De organisatie

De Omgevingsdienst Rivierenland (hierna: ODR), is één van de zeven omgevingsdiensten in de provincie Gelderland. Zij vormt voor de inwoners en de ondernemers van het Rivierengebied het aanspreekpunt op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarbij werkt zij samen met de gemeenten Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal, alsmede Zaltbommel en de provincie Gelderland. Voor deze gemeenten en de provincie voert zij alle taken uit die samenhangen met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, ook wel de Wabo. Daarnaast werkt zij onder meer intensief samen met de omliggende Gelderse omgevingsdiensten – ook wel het Gelders stelsel genaamd -, de brandweer en de politie.¹

Naast een intensieve samenwerking met andere organisaties wordt er binnen de ODR ook onderling nauw samengewerkt. Dit wordt mede bewerkstelligd door een goed georganiseerde bedrijfscultuur. De bestuurlijke organisatie bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De ambtelijke organisatie bestaat uit de directie, het Stafbureau en het management, waar drie verschillende afdelingen onder ressorteren. De afdelingen zijn: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving en Specialisten en Advies. Onder deze afdelingen functioneren verschillende teams.

De teams zijn onderverdeeld in Vergunningverlening Bouw, Vergunningverlening Milieu, Toezicht en Handhaving Bouw, Toezicht en Handhaving Milieu, Ketentoezicht, Advies, Ondersteuning en Juridisch Advies.²

In totaal zijn er 130 medewerkers in dienst en worden er diverse medewerkers ingehuurd bij de ODR.

De ODR is vier jaar geleden opgericht door de bovengenoemde gemeenten en provincie en op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen is het een openbaar lichaam. De gemeenten en provincie worden ook wel deelnemers of partners genoemd.

De werkzaamheden die de ODR voor haar deelnemers uitvoert, zijn door de meeste deelnemers gemandateerd. Dat houdt in dat de ODR namens de verschillende deelnemers – de bestuursorganen – besluiten neemt. Daarbij kunnen de deelnemers producten afnemen bij de ODR. De afname van een product levert de ODR geld op. Pre-mediation is reeds opgenomen binnen het productenboek, maar tot op heden is er nog geen afname geweest.

Een belangrijk onderscheid tussen een gemeente/provincie en een omgevingsdienst is dan ook het verschil van de klant. Een omgevingsdienst is intern ondersteunend aan de deelnemers, terwijl de gemeente/provincie zichzelf ondersteunt bij het dienen van burgers en bedrijven. De belanghebbenden waar de omgevingsdienst mee te maken heeft, zijn dus de klanten van de gemeenten en provincie. Burgers en bedrijven waar de omgevingsdienst ook mee te maken heeft, zijn dus de klanten van de klant.

Daar waar de deelnemers dus de klanten zijn van de ODR en de burgers de klanten van de gemeenten/ provincie, brengt dit ook een verschil op het gebied van het proceskarakter met zich mee. De bedrijfsmatige omgevingsdienst is namelijk meer toegelegd op het behalen van goede cijfers en het creëren van optimale processen, waarbij kwaliteit en geld centraal staan.

¹ 'Home', Omgevingsdienst Rivierenland, www.odrivierenland.nl (zoek op *omgevingsdienst rivierenland*).

² Zie bijlage 1.

De dienstverlening door de ODR voor de deelnemers is verder vormgegeven in privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomsten. In deze overeenkomsten zijn de opdrachten tussen de deelnemer/ opdrachtgever en de omgevingsdienst als opdrachtnemer vastgelegd.

1.2 Probleembeschrijving

Wanneer je als inwoner of ondernemer binnen het Rivierengebied een omgevingsvergunning wilt aanvragen op het gebied van milieu of bouwen, dien je deze aanvraag in te dienen bij de Omgevingsdienst Rivierenland.

Aan de hand van de wettelijke vereisten gaat de afdeling Vergunningverlening vervolgens beoordelen, of je in aanmerking komt voor een toewijzing van de desbetreffende vergunning. Het komt echter geregeld voor dat een aanvraag wordt afgewezen. Mocht de aanvrager de afwijzing onterecht achten, dan heeft hij de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen of in beroep te gaan.

Binnen twaalf weken, en soms in combinatie met een verdaging van zes weken, is een bestuursorgaan verplicht om op het bezwaar te reageren. Binnen de ODR (en dus voor de deelnemers) wordt de behandeling uitgevoerd door de juristen van de Afdeling Specialisten en Advies. Aangezien veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de optie tot bezwaar, vergt de behandeling van de bezwaarschriften veel tijd.

Als gevolg van de vele ingediende bezwaarschriften stukt het proces, wat voor zowel de belanghebbende(n) als het bestuursorgaan een onaangename situatie creëert.

De belanghebbende heeft recht op verduidelijking van de afwijzing en zal deze wensen, alvorens hij deze afwijzing zal accepteren.

Daarnaast kost het de omgevingsdienst veel tijd en geld om de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn te behandelen. Hier kan pre-mediation een optie zijn om het proces voor beide partijen te optimaliseren. Pre-mediation is een vorm van conflictbemiddeling. Wanneer er een conflict dreigt te ontstaan naar aanleiding van een afgewezen vergunning, neemt de medewerker, die met het verlenen van de desbetreffende vergunning is belast, persoonlijk contact op met de belanghebbende. Tijdens een (telefonisch) gesprek proberen zij gezamenlijk tot een oplossing te komen, nadat zij beiden in de gelegenheid zijn gesteld hun verhaal te doen.³ Er is hier geen sprake van het sluiten van een compromis, maar van het gericht zoeken naar een passende oplossing. Het zoeken naar een oplossing wordt gerealiseerd, doordat het bestuursorgaan in het gesprek met behulp van mediationvaardigheden meedenkt over een oplossing en daarbij tracht te adviseren. Onder mediationvaardigheden wordt onder andere verstaan het effectief vragen stellen, afwegen van belangen, spiegelen en vooral veel luisteren.

Pre-mediation zorgt kortgezegd voor meer persoonlijk en bovendien informeel contact tussen het bestuursorgaan en de belanghebbenden. Dit is dan ook een verschil met mediation, waarbij een onafhankelijke en onpartijdige derde wordt ingezet om mee te zoeken naar een oplossing.⁴ Pre-mediation kan worden gezien als het voortraject op mediation.

Een bijkomend positief effect van de inzet van pre-mediation is, dat het kan leiden tot een verhoging van tevredenheid bij de burger en verbetering van de dienstverlening.⁵ Voor het bedrijfsmatige karakter van de omgevingsdienst is dit een lonend aspect. Wanneer wordt aangetoond, dat de klanten tevreden zijn en het aantal bezwaarschriften wordt teruggedrongen, komt daarmee tijd beschikbaar, die kan worden besteed aan andere werkzaamheden.

³ Brenninkmeijer 2009, p. 6.

⁴ Vreugenhil 2005, p. 67.

⁵ Onderzoeksrapport door de Staatssecretaris van BZK; Een luisterend oor, p3.

Pre-mediation kan eigenlijk in alle processen en activiteiten van een bestuursorgaan worden toegepast. Dit onderzoek zal zich echter richten op pre-mediation in de primaire- en de bezwaarfase van vergunningverlening. In de primaire fase gaat het om de beoordeling van de aanvraag en in de bezwaarfase gaat het om een verwerping van een besluit.

Het doel van pre-mediation in de primaire en de bezwaarfase is tweeledig: (1) voor de belanghebbende een duidelijk beeld schetsen van de procedure bij ODR en (2) dat het bestuursorgaan een concreet inzicht krijgt waar het bezwaar precies om gaat.⁶ Het bereiken van dit doel zal uiteindelijk mogelijk uitmonden in een beter begrip van beide partijen in elkaars standpunten, juridische (on)mogelijkheden en tevredenheid en kan daarbij resulteren in een vermindering van het aantal bezwaarschriften.

Dat is voor zowel de belanghebbende alsmede voor het bestuursorgaan gunstig. De belanghebbende voelt zich gehoord, serieus genomen en is sneller tevreden, zelfs met een negatief besluit. Het bestuursorgaan hoeft minder tijd en geld te stoppen in het bezwaarschriftenproces en daarmee in het voorstadium van het procederen.

De ODR heeft positieve geluiden over pre-mediation bij omliggende organisaties gehoord en is benieuwd naar integratie hiervan binnen hun processen. Momenteel is pre-mediation al opgenomen in het Productenboek ODR voor 2017 en zijn er tevens medewerkers met de benodigde kennis. In het Productenboek worden alle producten weergegeven die openstaan voor afname aan de deelnemers. Hoe hoger de afname van een product, des-te meer omzet er kan worden gedraaid.

Toch is het nog geen instrument in het bezwaarschriftenproces. Wel wordt er in de klachtenprocedure al geregeld gekeken naar een informele aanpak, wat vergelijkbaar is met pre-mediation.

Vanwege de positieve ervaringen bij de klachtenprocedure, maar de afwezigheid van handvatten binnen de overige afdelingen vraagt de ODR zich af hoe pre-mediation in de primaire fase en in de bezwaarfase efficiënt kan worden doorgevoerd.

Naast de ontwikkelingen binnen vergelijkbare organisaties, staan de ontwikkelingen omtrent de inzet van mediationvaardigheden rondom de bezwaarschriftenfase ook bij tijden op de agenda binnen de politiek. Een onderzoek van voormalig staatssecretaris van BZK, mevrouw A.T.B. Bijleveld, geeft zelfs weer, dat de inzet van (pre-)mediationvaardigheden tot een tijdsbesparing van 23% en een kostenbesparing van 27% kan leiden.⁷

De tijdsbesparing is hierbij vooral gemeten aan de hand van de afname van de gerelateerde hoorzittingen. Het onderzoek is enkel uitgevoerd vanuit het oogpunt van het verminderen van bezwaarschriften- en klachtenprocedures en probeert overige overheidsinstanties te stimuleren tot het invoeren van (pre-)mediation binnen hun processen.

Naast het onderzoek van voormalig staatssecretaris mevrouw Bijleveld, heeft voormalig Tweede Kamerlid Van der Steur op 10 september 2013 een wetsvoorstel ingediend, genoemd: Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht.⁸ Het doel van dit wetsvoorstel was om Boek 3 en 7 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aan te passen, zodat toepassing van mediation zou worden bevorderd. Van der Steur werd echter op 20 maart 2015 benoemd tot Minister van Veiligheid en Justitie, waarna de regering aangaf, zelf wetsvoorstellen met betrekking tot mediation te heroverwegen. Als gevolg hiervan is het

⁶ Zanten, *Nederlands- Vlaams tijdschrift voor mediation en conflicthantering in de praktijk* 2007, aflevering 02, p. 43.

⁷ Handreiking mediation; 'Een luistert oor', p5.

⁸ *Kamerstukken II* 2014/2015, 33727 nr. 8.

voorstel op 10 juni 2015 ingetrokken.⁹ Inmiddels heeft er een consultatie omtrent het wetsvoorstel plaatsgevonden en is de wet wederom een agendapunt.

Voorafgaand aan de vraag of pre-mediation binnen de procesvorming van de ODR zou passen, is het van belang dat er wordt onderzocht welke effecten, regels en veranderingen het gevolg zijn van de invoering van pre-mediation.

Inzicht hierin kan worden verkregen door het in kaart brengen van de vermindering van het aantal bezwaarschriften bij gemeenten en omgevingsdiensten waar pre-mediation is ingevoerd. Zowel de ervaringen van de betrokken ambtenaren met pre-mediation, als de tendens van het aantal bezwaarschriften bij de verschillende gemeenten/ omgevingsdiensten staan hierbij centraal.

Daarnaast moet er worden nagegaan, welke bepalingen uit de Awb in acht moeten worden genomen en hoe hier het beste mee kan worden omgegaan. Na de beantwoording van de deelvragen en de centrale vraag kan er worden getoetst, of de toepassing van pre-mediation in de primaire fase en de bezwaarfase tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften en beroepen kan leiden, daar waar burgers onder andere meer worden gehoord en worden betrokken bij het proces.

1.3 Doelstelling

In opdracht van de Omgevingsdienst Rivierenland wordt op 29 mei 2017 een onderzoeksrapport opgeleverd aan organisatiejurist Kim Hendriks-Horstman en verandermanager Annemiek Wesselo, inzake de mogelijkheden tot het – binnen de kaders van de Algemene wet bestuursrecht – invoeren van pre-mediation in de primaire fase en bezwaarfase binnen de organisatie met als uitgangspunt, een vermindering van het aantal bezwaarschriften en de daarbij behorende kosten plus een verhoging van de afname van het product te verwezenlijken.

1.4 Centrale vraag

Op welke manier kan voor de afdeling Vergunningverlening en het team Juridische Zaken van de afdeling Specialisten & Advies van de Omgevingsdienst Rivierenland op een efficiënte wijze pre-mediation in de primaire fase en de bezwaarfase worden doorgevoerd, gelet op de analyse van de invoering van pre-mediation bij vergelijkbare organisaties en de Algemene wet bestuursrecht, zodat er een vermindering van het aantal bezwaarschriften en een afname van de lasten (tijd en geld) wordt verwezenlijkt?

1.5 Deelvragen

1. Wat is de betekenis van pre-mediation binnen bestuursrechtelijke organisaties?
2. Wat maakt pre-mediation een geschikt instrument voor het verminderen van bezwaarschriften?
3. Hoe is het juridische proces van de aanvraag tot en met de toe-/afwijzing van een omgevingsvergunning bij de afdeling Vergunningverlening van de ODR ingericht, gelet op de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht?
4. Welke artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht en beginselen van behoorlijk bestuur spelen een rol bij het invoeren van pre-mediation bij de ODR?
5. Hoe wordt pre-mediation toegepast bij andere gemeenten en omgevingsdiensten en wat zijn hun ervaringen?

⁹ 'Wetsvoorstel 33727', Eerste Kamer, www.eerstekamer.nl (zoek op *wetsvoorstel 33727*).

6. Wat is na de invoering van pre-mediation de tendens betreffende het aantal ingediende bezwaarschriften van andere gemeenten en omgevingsdiensten?
7. Op welke wijze kan pre-mediation in het proces rondom de aanvraag van vergunningen bij de Omgevingsdienst Rivierenland worden geïntegreerd?

1.6 Verantwoording deelvragen

1. Wat is de betekenis van pre-mediation binnen bestuursrechtelijke organisaties?

Deze deelvraag is onderzocht door middel van literatuuronderzoek. De bronnen zijn hierbij gezocht in de literatuur. De websites van het Centrum voor Conflictthandling. (hierna CvC) en Mediation Nederland boden toegang tot een deel van de bronnen.

Het CvC is een opleidingsinstituut voor mediators en geeft weer wat de belangrijkste aspecten van mediators moeten zijn. Daarnaast is het handboek van Brenninkmeijer over mediation een hulpmiddel geweest bij de beschrijving van mediation.

Hierbij valt te denken aan een omschrijving van het begrip, maar ook aan het moment van mediation en gerichte aandachtspunten.

Daarnaast zijn er verscheidene tijdschriftartikelen geschreven over mediation. Deze variëren van het uitleggen van het begrip tot het delen van ervaringen en het in kaart brengen van juridische aspecten. Ook komen hierbij de resultaten van het aantal bezwaarschriften na de invoering van pre-mediation bij overheidsinstellingen aan bod. Tot slot geeft het boek Rechtspraak mediation van Boshouwers duidelijk weer wat mediation behelst. De beantwoording van deze vraag was een handvat voor de rest van het onderzoek, daar waar pre-mediation het hoofdonderwerp is.

2. Wat maakt pre-mediation een geschikt instrument voor het verminderen van bezwaarschriften?

Deze deelvraag is beantwoord aan de hand van een onderzoek van het recht en de praktijk. Hierbij stonden verschillende bronnen centraal. Ten eerste is er gezocht in tijdschriften en internetbronnen. Hier was veel informatie over pre-mediation ten opzichte van bezwaarschriften te vinden. Hierbij werd ingegaan op de rol van de burger in het bezwaarschriftenproces, maar ook op de (mediation)vaardigheden die het bestuursorgaan moet beheersen.

Ten tweede is – ook hier – het boek van Brenninkmeijer over mediation gebruikt. Hiervoor is gekozen, omdat in dit boek zowel de juridische aspecten, de besluitvorming als de toepassing van mediation worden uitgelegd. Daarnaast gaven verschillende tijdschriften-artikelen zowel velen aandachtspunten als positieve punten weer.

Ook de beleidsnotities van de Gemeenten / omgevingsdiensten, in welke organisaties pre-mediation al een vaste plaats heeft gekregen binnen het proces, gaven veel informatie.

Hierin worden aan de hand van het wettelijk kader en de procesbeschrijving, duidelijke uiteenzettingen gegeven over de reden dat pre-mediation een geschikt middel is ter vermindering van het aantal bezwaarschriften.

Daarnaast is er gebruik worden gemaakt van een open interview met andere gemeenten/ omgevingsdiensten. Door middel van het interview zijn de ervaringen van ambtenaren, die reeds werken met pre-mediation, vergeleken. Hierbij werden zowel de eventuele valkuilen als de positieve ervaringen in kaart gebracht.

Tot slot is er naar de syllabus van de training pre-mediation gekeken. Deze training is door organisatiejurist en klachtencoördinator Kim Hendriks-Horstman gevolgd aan het opleidingsinstituut Segment.

3. Hoe is het juridische proces van de aanvraag tot en met de toe-/afwijzing van een omgevingsvergunning bij de afdeling Vergunningverlening van de ODR ingericht, gelet op de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht?

Deze vraag is zowel aan de hand van het onderzoek van het recht als aan de hand van de praktijk beantwoord. Om in kaart te brengen hoe het juridische proces er momenteel uitziet, is er door middel van een casestudy een interview gehouden met de vergunningverleners en juristen van de ODR.

Vervolgens is het proces aan de hand van rechtsbronnen, de Gemeentewet en de Awb gekoppeld aan de bijbehorende artikelen. Om het proces te voorzien van een duidelijke uitleg is er gebruik gemaakt van de literatuur van Albers: "Bestuursrecht begrepen". Er is gekozen voor dit boek, omdat hierin de bezwaarfase uitgebreid wordt toegelicht. Ter aanvulling hierop is het boek omgevingsrecht van Boeve gebruikt.

Ook het productenboek van 2017 van het ODR, waarin de doelen betreffende eventuele pre-mediation staan beschreven, was van belang voor het onderzoek. Aan de hand van dit productenboek is vastgesteld, in welke fasen en op welke wijze pre-mediation het beste kan worden ingezet binnen het proces. Het productenboek wordt aangeboden aan de deelnemers, zodat zij het proces kunnen vormgeven. Pre-mediation is echter tot op heden nog niet afgenomen, mede door de onduidelijkheid over de effecten en de ervaringen. Dit onderzoek zal hopelijk uitmonden in een hogere afname van het product.

4. Welke artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht en beginselen van behoorlijk bestuur spelen een rol bij het invoeren van pre-mediation bij de ODR?

Bij een eventuele invoering van pre-mediation spelen juridische regels een rol. Bestuursorganen hebben bij het maken van beslissingen altijd te maken met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Vandaar dat er door middel van een literatuuronderzoek, gespecificeerd op rechtsbronnen van de Awb, is nagegaan met welke beginselen er rekening gehouden moet worden.

Hierbij valt ook te denken aan het onderzoeksrapport mediation bij de overheid, dat geschreven is in opdracht van de Vereniging GemeenteMediation. Hierin komen de fasen in de procedures aan bod.

5. Hoe wordt pre-mediation toegepast bij andere gemeenten en omgevingsdiensten en wat zijn hun ervaringen?

Bij deze vraag is er gebruik gemaakt van onderzoek van de praktijk en daaropvolgend de casestudy. De case binnen de casestudy is pre-mediation. Hierbij is pre-mediation bestudeerd in relatie tot de omgeving. De omgeving is in dit geval de juridische afdeling van de desbetreffende gemeente/omgevingsdienst. Daarbij is gebruik gemaakt van een combinatie van interview en documentenanalyse, wat ook wel de triangulatie wordt genoemd¹⁰.

Na het inventariseren van gemeenten en omgevingsdiensten die al enige tijd pre-mediation hanteren, werden er vijf interviews ingepland met deze partijen. Vanwege het representatieve karakter is er gekozen voor een minimaal aantal van vijf interviews, omdat subjectieve invloeden hiermee (grotendeels) worden geëlimineerd. Bovendien is er gebruik gemaakt van open vragen, waardoor de gesprekspartners meer informatie geven.

¹⁰ Schaaijk 2011, p. 81.

6. Wat is na de invoering van pre-mediation de tendens betreffende het aantal ingediende bezwaarschriften van andere gemeenten en omgevingsdiensten?

Deze vraag was van belang, omdat hiermee concreet kon worden bewezen, of pre-mediation wel of geen invloed heeft op het aantal bezwaarschriften.

De vraag is zowel aan de hand van een literatuuronderzoek als praktijkonderzoek beantwoord. Door middel van rapporten over het effect van pre-mediation in kaart te brengen ontstond hieromtrent een duidelijk beeld.

Daarnaast is er voorafgaand aan de interviews bij de gemeenten/omgevingsdiensten de vraag gesteld, of zij documenten konden overleggen waaruit zou blijken, dat de tendens van het aantal bezwaarschriften is gedaald na de invoering van pre-mediation.

7. Op welke wijze kan pre-mediation in het proces rondom de aanvraag van vergunningen bij de Omgevingsdienst Rivierenland worden geïntegreerd?

Pre-mediation kan op verschillende momenten in het proces, maar ook op verschillende separate processen worden geïntegreerd. Hierbij valt te denken aan onder meer de primaire fase, de bezwaarfase of achteraf na het nemen van de beslissing.

Deze deelvraag is als laatste beantwoord, omdat er is gekeken naar de conclusies uit dit onderzoek. Ten eerste moest het duidelijk zijn wat de betekenis van pre-mediation binnen het bestuursrecht inhoudt, zodat er meer informatie omtrent de verschillende fasen van pre-mediation beschikbaar was. Daarnaast kon het juridische proces tussen beide fasen worden vergeleken. Tot slot konden de interviews met overige gemeenten en omgevingsdiensten inzicht geven in de ervaringen van andere partijen met de verschillende fasen.

1.7 Leeswijzer

Dit onderzoek beslaat in totaal zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk betreft de inleiding. Het tweede hoofdstuk behandelt de betekenis van pre-mediation binnen bestuursrechtelijke organisaties. In dit hoofdstuk wordt tevens het verschil tussen pre-mediation en mediation in de rechtspraak behandeld en wordt stilgestaan bij de meningen van de gecertificeerde mediators van de ODR. In het derde hoofdstuk wordt het formele proces van pre-mediation behandeld. Hierdoor wordt inzichtelijk hoe het formele proces momenteel binnen de ODR is ingericht en welke invloed pre-mediation kan hebben op de beslistermijnen. Het vierde hoofdstuk gaat over de ervaringen van diverse organisaties met pre-mediation. In dit hoofdstuk wordt tevens de tendens van het aantal ingediende bezwaarschriften na de invoering van pre-mediation beschreven. Hoofdstuk vijf geeft een stappenplan om pre-mediation binnen de ODR door te voeren weer. Tot slot komen in hoofdstuk zes de conclusies en aanbevelingen aan bod die voortkomen uit het onderzoek.

2 De vormvereisten van pre-mediation binnen het bestuursrecht

In dit hoofdstuk wordt allereerst de begripsbepaling van pre-mediation behandeld, zodat er een duidelijk beeld wordt verkregen van de betekenis van pre-mediation. Hierbij wordt toegespijst op de vaardigheden die het bestuursorgaan moet beheersen, zodat de kans dat de burger tevreden is, stijgt. Daarnaast komen zowel de verschillen als de overeenkomsten tussen pre-mediation en mediation (in de rechtspraak) aan bod. Daarbij wordt stilgestaan bij geschikte en minder geschikte situaties voor het inzetten van (pre)mediation. Tot slot wordt gekeken naar de draagwijdte en de geschiktheid van pre-mediation binnen de ODR, waarbij tevens een aantal handvatten voor een efficiënte invoering van pre-mediation binnen de organisatie wordt aangereikt.

2.1 Begripsbepaling pre-mediation

Pre-mediation in het kader van het bestuursrecht houdt in dat het bestuursorgaan middels een persoonlijk gesprek achter de belangen, wensen en vragen van de belanghebbende komt. Het doel hierbij is het zelfstandig – dus zonder tussenkomst van een commissie of rechter – oplossen van een conflict, middels informeel contact. Beide partijen dragen gedurende het gesprek oplossingen aan, naar aanleiding waarvan het bestuursorgaan een advies probeert te vormen. Gedurende het gesprek is het van belang dat het bestuursorgaan gebruik maakt van een open houding, waarbij het juist toepassen van de communicatievaardigheden als aandachtspunt geldt.

Gezien het probleemoplossend karakter van pre-mediation wordt het ook wel als een vorm van conflictbemiddeling beschouwd. Hierbij zijn twee voorstadia te onderscheiden. Het eerste stadium is aan de orde, wanneer twee of meer partijen willen voorkomen dat een conflict escaleert. Van het tweede stadium is sprake, wanneer er nog geen conflict is, maar één van de betrokkenen een conflict wil voorkomen. Een conflict binnen deze context bevat drie aspecten, te weten: inhoud, procedure en proces.¹¹ Hierbij ligt de nadruk van de behandeld ambtenaar op de aspecten proces en procedure. Bij deze aspecten staat namelijk het herstel of het in stand blijven van een goede relatie tussen de gemeente/omgevingsdienst en de burger centraal. Een gezamenlijke oplossing is hierbij niet het meest essentiële uitgangspunt. Dit komt doordat de ervaring leert dat het aantal bezwaarschriften vermindert, wanneer burgers zich begrepen en gehoord weten.¹²

Door het persoonlijke karakter van pre-mediation moet vooral worden toegespijst op de informele communicatie tussen het bestuursorgaan en de belanghebbende. Laatstgenoemde is in dit kader de aanvrager van de vergunning op grond van artikel 1:3 lid 3 Awb, of – wanneer het gaat om een afgewezen vergunning – de bezwaarmaker op grond van artikel 1:5 lid 1 Awb. Het bestuursorgaan moet hierbij een optimale invulling geven aan de wijze, waarop de informele communicatie tot stand wordt gebracht, waarmee een conflict wordt voorkomen, dan wel wordt opgelost.

Uit onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt, dat een conflict tussen het bestuursorgaan en de belanghebbende over het bezwaarschriftenproces, in de meeste gevallen voortvloeit uit het onvoldoende persoonlijke aandacht besteden aan de belanghebbende. Hierdoor dienen belanghebbenden als response klachten en bezwaren in. Het enkel horen van belanghebbenden, wat normaliter op grond van artikel 7:2 Awb kan worden ingezet, zorgt daarbij te weinig voor een verhoging van het vertrouwen. Het is dus van belang dat de overheid

¹¹ Training pre-mediation Segment, pre-mediation in de bezwaarfase.

¹² Zie hiervoor onder andere de ervaringen uit Bijlage 11.

zich niet enkel bezig houdt met de beginselen en de kaders die voortvloeien uit de Awb, maar ook zorgt voor een goede omgang met de burger.

Wanneer het bestuursorgaan enkel tijdens een informeel gesprek een schikking probeert te treffen, leidt dit zelfs in 40% van de gevallen tot het voorkomen van een conflict.¹³

Mede vanwege dit hoge percentage poogt de Tweede Kamer bestuursorganen te stimuleren tot het gebruik van mediationvaardigheden; wanneer tijdens het gesprek tevens mediationvaardigheden worden toegepast, ligt het percentage namelijk nog hoger.¹⁴ Pre-mediation is een combinatie tussen het voeren van een informeel gesprek en het toepassen van mediationvaardigheden. Hierdoor kan het als een uitermate geschikt instrument voor geschiloplossing tussen het bestuursorgaan en de belanghebbende worden gezien.

Momenteel hanteren steeds meer overheidsinstellingen pre-mediation binnen hun proces. Hierbij wordt vooral toegespitst op de behandeling van klacht- of bezwaarschriften. Mocht er tijdens het pre-mediationtraject overeenstemming worden bereikt tussen het bestuursorgaan en de belanghebbende, dan kan het zijn dat het bestuursorgaan een nieuw besluit zal nemen, waarvoor alle feiten en omstandigheden heroverwogen worden; er is dan sprake van een beslissing ex-nunc.

Het kan ook zijn, dat het besproken besluit in stand blijft. Bij een (eventuele) consensus is het wel van belang, dat de tevredenheid van de burger altijd centraal blijft staan. Uiteindelijk weegt de verhouding tussen het bestuursorgaan en de belanghebbende zwaarder dan de inhoud van de desbetreffende zaak. Het doel van pre-mediation is dus niet enkel het bereiken van overeenstemming, maar ook het tevreden stellen van de burger en het in stand houden van een goede relatie.

2.1.1 Overige termen voor het begrip pre-mediation

Over de term pre-mediation zijn uiteenlopende omschrijvingen gegeven door deskundigen. Zij zijn van mening, dat de term pre-mediation de indruk wekt dat het bestuursorgaan een onafhankelijke en onpartijdige partij is. Dit is niet het geval, aangezien het bestuursorgaan zelf één van de conflictpartijen is. Daarnaast neemt het bestuursorgaan zelf de uiteindelijke beslissing.¹⁵ Overige termen die in de praktijk gebruikt worden zijn: de andere aanpak (o.a. bij de omgevingsdienst Zuidoost-Brabant), de informele aanpak (o.a. bij de Gemeente Tiel), alternatieve geschillenbeslechting en de pragmatische aanpak.

2.1.2 Mediation en mediationvaardigheden

Bij mediation wordt er, in tegenstelling tot bij pre-mediation, een derde onafhankelijke gespreksleider ingezet. De mediator zorgt ervoor, dat beide partijen aan het woord komen en neemt daarbij zelf geen standpunten in.¹⁶ Doordat de mediator mediationvaardigheden inzet komt hij belangstellend over en probeert hij rust bij de belanghebbenden te creëren. Bij pre-mediation is het echter de kunst dat het bestuursorgaan zich zowel als mediator en als belanghebbende partij opstelt. Het is namelijk van belang de standpunten van de organisatie te uiten en tevens stil te staan bij de wensen en / of vragen van de belanghebbende.

Het pre-mediationproces begint doorgaans met de conclusie van een bestuursorgaan dat de burger of het bedrijf geen positief besluit ontvangt. Dit traject kan zowel voorafgaand aan de afwijzing, als achteraf middels een (telefonisch) gesprek worden ingezet. Het starten van een traject vergt de nodige voorbereidingen.¹⁷ Net als bij mediaton wordt er ook bij pre-mediation

¹³ Verslag Nationale ombudsman, versie 2009.

¹⁴ Zie paragraaf 2.1.2.

¹⁵ Onderzoeksrapport mediation bij de overheid 2013, p. 10 t/m 15.

¹⁶ Zie paragraaf 2.2, voor een verder verdieping in het begrip mediation.

¹⁷ Zie hoofdstuk 3.

gebruik gemaakt van mediationvaardigheden. De nadruk bij pre-mediation ligt op het terugbrengen van het menselijke aspect, ook wel de menselijke maat genoemd. Bij pre-mediation is het namelijk van belang, dat de burger het gevoel krijgt dat het gesprek niet enkel om juridische kaders gaat.

Er is sprake van mediationvaardigheden, wanneer het bestuursorgaan de communicatieve vaardigheden goed ten uitvoer brengt. Hierbij valt te denken aan het actief luisteren, samenvatten, doorvragen en een afweging maken van de juiste belangen¹⁸. Deze vaardigheden worden ondersteund met een open, dienstverlenende en belangstellende houding.

Uit een onderzoek dat is verricht door het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties komt naar voren, dat de toepassing van mediationvaardigheden binnen overheidsinstanties leidt tot hogere klanttevredenheid en kostenbesparing. Er wordt namelijk naar verwachting een daling van minstens 50% van het aantal bezwaarschriften verwezenlijkt. Dit komt doordat de belanghebbende zijn bezwaar intrekt, of doordat er een voor beide partijen aanvaardbare oplossing wordt gevonden.¹⁹ Daarnaast blijkt uit voorgenoemd onderzoek, dat de ervaringen van ambtenaren met mediationvaardigheden positief zijn. Dit uit zich in het gegeven dat zij de inzet van mediationvaardigheden als zinvol ervaren, het gevoel hebben over de juiste vaardigheden te beschikken en het graag als een vast proces binnen de behandelingen zien. Zij uiten de waardering voor de pre-mediationprocedure zelfs met een rapportcijfer van 7,8.²⁰ Ook vertaalt de ervaring van de ambtenaar zich in waardering van de burger tegenover het bestuursorgaan.

Nadat het belang van de burger is behartigd door de inzet van mediationvaardigheden, geeft hij aan zich met meer respect behandeld te voelen. De uitkomst van het bezwaar doet hier vrijwel geen afbreuk aan. Zowel bij een positieve als een negatieve uitkomst geeft de burger aan zich meer gehoord en betrokken te voelen bij het proces. Hieruit blijkt dus dat de functionele inzet van mediationvaardigheden in de bezwaarfase zich uit in meer tevredenheid onder de burgers. Ook blijkt uit het onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat het aantal positieve uitkomsten van gesprekken tussen burgers en het bestuursorgaan toeneemt, naarmate het bestuursorgaan meer ervaring heeft met de toepassing van mediationvaardigheden. Het toepassen van mediationvaardigheden eigen maken wordt verwezenlijkt door veel oefenen. Een op mediation gerichte training kan hierbij helpen.

2.1.3 De burger staat centraal

Het blijkt dus, dat de inzet van mediationvaardigheden bijdraagt aan een verhoging van de tevredenheid onder burgers. Er spelen echter nog andere aspecten een rol die van invloed zijn op de mate van tevredenheid. Ten eerste beredeneren burgers het begrip rechtmatigheid anders dan het bestuursorgaan. Dit komt doordat het bestuursorgaan in de bezwaarfase nagaat of het besluit rechtmatig is genomen en daarbij zich enkel bezig houdt met het toepassen van de wet. Dit is een tegenstelling ten opzichte van de burger, die het begrip rechtmatigheid in de zin van rechtvaardigheid juist terug wil zien in de vorm van eerlijkheid.²¹ Ten tweede heeft de burger vaak het gevoel dat het bestuursorgaan partijdig is, doordat het niet zichtbaar is op welke manier er rekening gehouden wordt met zijn belangen. Dit gevoel uit zich vooral wanneer een burger niet is gehoord en het bestuursorgaan enkel het juridische aspect bij de

¹⁸ 'Mediation-vaardigheden' Mediation Traininginstituut, www.mediation.nl (zoek op *mediation-vaardigheden voor de overheid*).

¹⁹ Eindrapportage pioniertraject mediation-vaardigheden resultaten, analyses en aanbevelingen, p. 9.

²⁰ Zie bijlage 15.

²¹ Waasdorp, *De gemeentelijke stem* 2016, afl. 7435.

oordeelsvorming betreft.²² Daarnaast kunnen onverwachte mededelingen van het bestuursorgaan voor teleurstelling zorgen, wat kan leiden tot ontevredenheid. Dit kan zich voordoen, wanneer de belanghebbende alsnog een positief besluit verwacht, maar dit niet krijgt. Voorafgaand aan de pre-mediation is het dus van belang om alvast de verwachtingen te schetsen. Ook in het geval dat de burger (te)veel moeite moet doen om contact te krijgen met het bestuursorgaan kan er sprake zijn van onbegrip bij de burger. Daarbij kan het hem frustreren enkel uitleg over de procedure te krijgen, terwijl voor hem juist de inhoud belangrijker is. De burger heeft dus duidelijk behoefte aan meer begrip, aandacht en uitleg. Tot slot zorgt het onjuist verwerken van gegevens, het niet waarmaken van de gewekte verwachtingen, begripsverwarring en onduidelijkheid over de informatie voor een verstoorde verhouding tussen de burger en het bestuursorgaan.

Door tijdens een pre-mediationgesprek de behoeften, verlangens en draagwijdte te bespreken krijgt de burger het gevoel meer gehoord te worden.²³ Hierbij is het wel van belang dat het bestuursorgaan voldoende tijd voor de burger neemt en zorgt voor een goede gespreksomgeving. Tijdens het gesprek behoort hij kalm te zijn en begrip te tonen, waarbij op de non-verbale communicatie gelet dient te worden. Daarbij moet tijdens het gesprek het uitgangpunt zijn: altijd navragen, nooit aannemen, de zogenoemde ANNA-methode. Ook het scheppen van de juiste verwachtingen en het uitleg geven over de afwegingen en de verkregen informatie zorgt voor duidelijkheid bij de burger. Aan het eind van het gesprek verschaft het helderheid om een (summier) gespreksverslag mee te geven, zodat de burger het nogmaals thuis kan doornemen.

Om pre-mediation nog beter binnen het proces te optimaliseren, is het ook van belang dat er met bestuurlijke en organisatieaspecten rekening gehouden wordt. Uit het rapport "Prettig contact met de overheid" blijkt namelijk dat de organisatiestructuur, het verandermanagement, de projectleider en de individuele medewerker/behandelaar ook factoren zijn die van invloed zijn op de tevredenheid van de burger.²⁴ Binnen veel gemeenten worden projectleiders ingezet om de mediationvaardigheden van de bestuursorganen te optimaliseren en om draagvlak voor de doorvoering van pre-mediation binnen de organisatie te creëren. Zij zorgen er dus voor, dat iedereen op de juiste manier invulling kan geven aan de nieuwe werkwijze. Daarnaast kan het bestuursorgaan bij de projectleider terecht voor vragen of kritische opmerkingen. Een projectleider is echter niet essentieel. Het hoofd van een afdeling kan immers ook voor draagvlak en enthousiasme zorgen onder zijn medewerkers. Naast een workshop voor de medewerkers – voor een betere beheersing van mediationvaardigheden – is een workshop voor het management ook aan te raden. Wanneer zij overtuigd zijn van de meerwaarde van pre-mediation, kunnen zij dit gevoel ook makkelijker aan de medewerkers doorgeven. Hiermee wordt extra draagvlak binnen de organisatie gecreëerd. Daarbij zijn de afdelingshoofden soms ook betrokken bij het proces, wanneer een klacht zich voordoet. Ook zij gaan dan met de burger om de tafel zitten. Mocht deze situatie zich voordoen, dan wordt ook van hen verwacht, dat zij mediationvaardigheden bezitten.

In bijlage 3 is weergegeven, dat de tevredenheid van de burger daalt, naarmate de werkdruk binnen het bestuursorgaan stijgt. Wanneer het bestuursorgaan immers vele zaken tegelijkertijd moet behandelen, verdwijnt de persoonlijke aandacht voor de individuele burger al snel naar de achtergrond. Daarnaast daalt de tevredenheid, wanneer het proces langer duurt en de burger zelf meer tijd moet stoppen in de afhandeling van zijn zaak. Dit lijkt een tegengesteld gegeven, aangezien meer tijd zich juist ook uit in meer persoonlijke aandacht. Uit nader onderzoek is

²² Allewijn, *Tijdschrift Conflictantering* 2015, afl. 2.

²³ Beleidsvisie van de vereniging GemeenteMediation, p 4.

²⁴ Zie bijlage 3.

echter gebleken, dat een hogere tijdsbesteding van de burger samengaat met een langer durend proces. Dit komt mede, doordat een langere proceduredtijd vaak weer uitmondt in een lager oplossingspercentage. Een oplossing voor deze negatieve factor is dan ook het tijdig informeren van de burger over een negatieve uitkomst.

Het verandermanagement en de projectleider/afdelingshoofd kunnen ook een positieve uitwerking op de tevredenheid van de burger hebben. Hierbij valt te denken aan de motivatie van de medewerker en de competentie om conflicten op te lossen.

Het rekening houden met de voorgenoemde factoren en het toepassen van pre-mediation binnen de procedure zorgt voor een hogere waardering van de burger voor de uitkomst van de procedure. De waardering uit zich vervolgens in een vermindering van het aantal bezwaarschriften. De onderzoeksresultaten uit het eerdergenoemd rapport geven weer, dat de procedure zonder pre-mediation door de burger wordt beoordeeld met een cijfer tussen de vijf en zes en een procedure met pre-mediation met een cijfer tussen de zeven en de negen.²⁵

2.2 Pre-mediation in vergelijking met mediation

Na de inzet van pre-mediation is de kans op een positief resultaat aan het eind van het traject groot. Het bestuursorgaan doet immers zijn best om binnen het juridische kader tot een gezamenlijke oplossing te komen. Toch kan het voorkomen dat er nog geen schikking is bereikt inzake het (mogelijke) conflict, maar dat zowel het bestuursorgaan als de burger alsnog openstaan voor een gezamenlijke oplossing. De vervolgstap naar het gewone mediationtraject, alvorens er wordt overgegaan tot een gerechtelijke procedure, is hierbij gebruikelijk.²⁶

Ook bij mediation wordt de mediator de vrijheid geboden om het proces naar vrije maatstaven in te vullen. Toch is er momenteel vanuit de overheid vraag naar wettelijke regelgeving omtrent mediation, zodat het proces meer controleerbaar en meer gestructureerd wordt. Daardoor wordt er inmiddels opnieuw intensief gewerkt aan de Wet bevordering mediation. Nadat het wetsvoorstel in juni 2015 was ingetrokken, is het vanaf juli 2016 opnieuw een belangrijk agendapunt geworden. Op 13 juli 2016 is er een consultatie over het onderwerp openbaar gemaakt, naar aanleiding waarvan de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) met verschillende opmerkingen en vragen is gekomen. Momenteel wordt er een expertsessie gepland, zodat de vragen en opmerkingen kunnen worden besproken en er naar antwoorden kan worden gezocht. Na de expertsessie zal er een aangepast wetsvoorstel aan de Kamer worden voorgelegd, waarom de Kamer overigens uitdrukkelijk heeft verzocht.²⁷

Met de invoering van de wet wordt gepoogd de toepassing van mediation als geschiloplossing te stimuleren, zodat het aantal bezwaren, klachten, geschillen en zaken wordt verminderd. Momenteel worden er op jaarbasis circa 934.000 bezwaarschriften ingediend bij overheidsinstellingen. Door de invoering van de wet wordt getracht dit aantal met 60% te verminderen.

Door de invoering van deze wet wordt het bestuursrecht en het burgerlijke recht op het gebied van mediation effectiever. Het voorstel hierbij is om een wijziging in de Awb door te voeren, waardoor bestuursorganen de gelegenheid krijgen om belanghebbenden richting het mediationproces te sturen. Het wetsvoorstel geeft echter niet weer op welke wijze mediation moet plaatsvinden. Ook komen er geen regels die toezien op het verplichten van mediation. De flexibiliteit van mediation blijft voorop staan, zodat er vrijheid blijft bestaan in de wijze van toepassing. Wel wordt er een kader aangegeven, waarbinnen een mediator moet handelen. Doordat de wet een verplichte registratie van mediators wil invoeren, wordt er geprobeerd de kwaliteit en de integriteit van mediation te waarborgen. De rode draad in de artikelen over het

²⁵ Zie bijlage 4.

²⁶ Boshouwers 2013, p. 75.

²⁷ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550 VI, nr. 54.

wetsvoorstel is dan ook het weergeven van de functie-eisen van een geregistreerd mediator. De verwachting is dat de wettelijke vereisten die aan mediators worden gesteld, leiden tot meer houvast voor de betrokken partijen, waardoor de slagingskans wordt vergoot. Daarbij komt er een systeem waardoor mediators ook uit het register geschrapt kunnen worden. Dit kan het gevolg zijn van het niet in acht nemen van de beroepsnormen, waardoor registratie als niet wenselijk wordt gezien.²⁸

Toch stuit het wetsvoorstel vooralsnog op tegenstand vanuit verschillende kanten. De Nederlandse Orde van Advocaten is één van de zich verzettende partijen. Zij zijn van mening, dat de eisen die aan mediators worden gesteld te streng zijn. Circa 500 van de duizenden mediators zouden vooralsnog slechts voldoen aan gestelde vereisten.²⁹

2.2.1 Mediation in de rechtspraak

Een mediator die in aanmerking wil komen voor een verwijzing vanuit de gerechten of vanuit het Juridisch Loket dient aan strikte voorwaarden te voldoen. Dit is in tegenstelling tot het bestuursorgaan dat optreedt als pre-mediator, die vrijwel geheel wordt vrijgelaten qua vereisten op het gebied van opleiding en kwaliteitscriteria. Ten eerste is de mediator in de rechtspraak verplicht zich in te schrijven bij de Raad voor Rechtsbijstand. Er kunnen nadere voorwaarden worden gesteld aan de inschrijving.

Deze zien erop toe, dat de mediator de kwaliteitssystemen van de Mediators-federatie Nederland (hierna: MfN), naleeft. De MfN wordt geleid door de Stichting Kwaliteit Mediators (hierna: SKM) en stelt de aan mediators gestelde kwaliteitseisen op.³⁰ Hieruit volgt dat de mediator een afgenomen peer review met goed gevolg moet ondergaan, deelneemt aan kwaliteitsbevorderings-bijeenkomsten en meewerkt aan mondelinge en schriftelijke evaluaties. Daarnaast dient hij te allen tijde – behoudens ziekte en vakantie – beschikbaar te zijn en bij afwezigheid te zorgen voor een plaatsvervanger. Ook moet hij gecommiteerd zijn aan de klachtenregeling van de SKM, in het bezit zijn van een deugdelijke beroepsaansprakelijkheids-verzekering en bereid zijn in teams te werken. Tot slot mogen zij niet meer dan 250 zaken per jaar behandelen, zodat onzorgvuldigheid wegens tijdsgebrek kan worden uitgesloten.³¹ Deze regels worden aangescherpt en veranderd, wanneer de Wet bevordering Mediation in werking treedt.

De mediator neemt binnen de rechtspraak de plaats in van een onpartijdige en onafhankelijke derde. Tijdens pre-mediation is het bestuursorgaan echter niet onafhankelijk en onpartijdig, aangezien hij zowel gespreksleider als één van de conflictpartijen is; hij is immers gebaat bij een positieve uitkomst voor zijn organisatie.

Een overeenkomst tussen mediation en pre-mediation is het gebruik van mediation-vaardigheden door beiden met als doel om tot de kern van de problemen van de partijen door te dringen. Ook wordt er in beide gevallen meegedacht over een passende oplossing. De oplossing wordt bij mediation in de rechtspraak echter vaak vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. Deze dient te worden ondertekend en is daarmee bindend.

Wanneer een mediator voldoet aan de MfN-regels en zich heeft ingeschreven bij de Raad van Rechtsbijstand, verwijst het gerecht of het Juridisch Loket de burger eventueel door naar de mediator. Dit kan geschieden ten tijde van de zitting, vóór of na de uitspraak. Tijdens de zitting gaat de rechter na, of een zaak zich leent voor mediation. Ook mogen partijen hun voorkeur voor mediation aangeven. Mocht mediation het meest doeltreffend zijn, dan ontvangen beide partijen een mediation-voorstel. Hierin wordt een beeld geschetst van wat de burger te wachten

²⁸ *Kamerstukken II* 2014/2015, 33727 nr. 8, Memorie van Toelichting Wet bevordering mediation.

²⁹ Loman, *Nederlands Juristenblad* 2016, afl. 38.

³⁰ 'Registermediator', Mediators federatie Nederland, www.mfnregister.nl, (zoek op *registermediator*).

³¹ 'Inschrijvingsvoorwaarden mediator', Raad voor Rechtsbijstand, www.rvr.org, (zoek op *inschrijvingsvoorwaarden mediator*).

staat. Daarbij wordt een korte omschrijving van het geschil gegeven, de rol van de partijen wordt besproken en de eventuele bijbehorende kosten worden toegelicht. Ook worden de partijen erop geattendeerd dat een mediationtraject op vrijwillige basis geschiedt en dat er een vertrouwelijkheidseis geldt. De vertrouwelijkheidseis houdt in, dat het mediationtraject op basis van een geheimhoudingsplicht geschiedt. Het gevolg hiervan is dat de inhoud van de mediation niet mag worden gebruikt in een eventuele procedure, wanneer het traject niet tot een oplossing heeft geleid. Mocht een advocaat of een (juridisch) adviseur tijdens de gesprekken aanwezig zijn, dan geldt de plicht ook voor deze partijen. De achterliggende gedachte achter de vertrouwelijkheid van het gesprek is, dat partijen onbelemmerd durven te spreken wanneer er geen procedurele consequenties zijn. Uit de jurisprudentie volgt hierbij echter een kanttekening. In beginsel handelt een procespartij in strijd met hetgeen het maatschappelijk verkeer betaamt, wanneer hij of zij hetgeen besproken is ten tijde van het mediationtraject in een gerechtelijke procedure openbaar maakt. In het geval er echter sprake is van een zwaarwegend belang aan de zijde van de partij die het besprokene openbaar heeft gemaakt, dan kan aan de geheimhouding voorbij worden gegaan. Aan de hand van de omstandigheden van het geval wordt getoetst of er sprake is van een zwaarwegend belang.³² Daarbij valt alles wat partijen tijdens mediationgesprekken bespreken onder het verschoningsrecht.

Ondanks het ontbreken van wettelijke vereisten is het aan te raden om ook bij pre-mediation voorafgaand aan de inhoudelijke gesprekken, afspraken te maken over de vertrouwelijkheid. Om reden van het bewijsrecht verdient schriftelijke vastlegging hiervan de voorkeur.

2.2.2 De meest voorkomende redenen voor de inzet van (pre)mediation

Binnen de rechtspraak zijn er verschillende redenen om gebruik te maken van het mediationtraject. Deze redenen kunnen ook centraal staan bij de keuze, die het bestuursorgaan maakt om pre-mediation al dan niet toe te passen.

Ongeschikte gevallen voor de inzet van (pre)mediation

Nadat is vastgesteld dat de betrokken partijen bereid zijn om gezamenlijk tot een oplossing te komen en er daarbij passende onderhandelingsruimte is, moet worden onderzocht of mediation binnen het desbetreffende geschil een oplossing kan bieden. Uit onderzoek dat is verricht voor de rechtspraak blijkt, dat zaken waarbij één van de partijen een principiële uitspraak over het geschil wenst, mediation geen geschikt middel is. Ook wanneer mediation al eerder binnen het geschil is toegepast maar niet tot een oplossing heeft geleid, is het beter om mediation niet opnieuw toe te passen.

Voorts blijkt dat pre-mediation beter niet kan worden toegepast in zaken waarin strafrechtelijke feiten een rol spelen. In strafrechtelijke zaken is een uitspraak van de rechter het meest wenselijk. Ook hanteren zij geen pre-mediation, wanneer de burger het pre-mediationproces tegenwerkt en geen bereidheid tot gespreksvoering toont. De inzet van een onafhankelijke en onpartijdige mediator is dan ook een geschikter middel. Tot slot kan pre-mediation geen geschikt middel zijn, wanneer er een rechtsregel met betrekking tot het conflict ontbreekt. Wanneer de situatie in de toekomst vaker voorkomt, is een rechterlijke uitspraak wenselijk. Op deze wijze wordt er immers jurisprudentie voor toekomstige gelijksoortige gevallen gevormd.³³

Geschikte gevallen voor de inzet van (pre)mediation

In het geval dat de partijen juist snel tot een oplossing willen komen, is mediation wel een geschikt middel. In de meeste gevallen wordt het mediationtraject namelijk binnen enkele maanden afgerond. Ook bij pre-mediation speelt het tijdsaspect een rol. In het begin vergt het meer tijd dan gebruikelijk, doordat er tijd vrijgemaakt moet worden om contact met de burger op

³² Rb. Noord-Holland 1 oktober 2014, ECLI: NL:RBNHO:2014:13082.

³³ Zie bijlage 15, de presentatie van de Provincie Noord-Brabant.

te nemen. Maar uiteindelijk resulteert het in een vermindering van de tijd, wanneer burgers door middel van pre-mediation tevreden zijn over de wijze waarop het besluit is genomen. Een bezwaarprocedure of beroepsprocedure kan dan namelijk worden voorkomen.

Daarnaast kan de relatie tussen de partijen een belangrijke factor zijn, wanneer de partijen regelmatig met elkaar in contact komen. Doordat iedere partij tijdens het mediationtraject in de gelegenheid wordt gesteld om zijn of haar visie naar voren te brengen, kan het gemakkelijker worden om gezamenlijk een oplossing voor het geschil te vinden. Dit beschermt de onderlinge relatie tussen de partijen, of – in het uiterste geval – wordt deze gepast beëindigd. Bij de ODR is het ook van belang dat de band tussen de ODR en de burger / ondernemer beschermd blijft. Zij komen immers ook vaker met elkaar in contact en de ODR beoogt een goede leefomgeving voor de burger / ondernemer.

Ook wanneer partijen zelf de regie in handen willen hebben wat betreft het vaststellen van afspraken, is mediation de beste optie. Je krijgt immers veel ruimte om je visie naar voren te brengen, waarbij tegenargumenten kunnen worden ingebracht. Door middel van pre-mediation bij de ODR krijgt dit bestuursorgaan de kans om zijn besluit nogmaals uit te leggen en daarbij in te gaan op de argumenten van de burger.

Daarnaast is (pre)mediation gericht op het heden en wordt er gekeken naar eventuele situaties die in het vooruitzicht liggen. Dit is in tegenstelling tot het juridische proces, waarbij enkel wordt gefocust op de aspecten die ten tijde van het bestreden besluit een rol speelden bij het geschil.

Een ander belangrijk aspect betreft de behandeling van meerdere geschillen met meerdere belanghebbenden. Bij mediation worden de geschillen gezamenlijk afgehandeld, terwijl er in het juridische proces maar één zaak gelijktijdig wordt behandeld. Bij de behandeling van aanvragen van omgevingsvergunningen bij de ODR, kan het voorkomen dat er meerdere belanghebbenden bij een besluit betrokken zijn. Hier kan ervoor worden gekozen om individuele dan wel om gezamenlijke gesprekken te voeren.

Tot slot is zowel pre-mediation als mediation een kostenbesparend alternatief in vergelijking tot het juridische proces.³⁴ In paragraaf 3.4 wordt nader op het kostenaspect ingegaan.

2.2.3 De procedure bij mediation in de rechtspraak

Een belangrijk verschil tussen pre-mediation en mediation is te vinden in het gestructureerde proces van mediation in de rechtspraak. Pre-mediation is flexibel, waardoor er kan worden gekozen hoe en op welk moment het traject wordt ingezet. Mediation in de rechtspraak komt tot stand door een schriftelijke verwijzing (ter zitting). Vervolgens geeft de mediation-functionaris een overzicht van de mediators die aan de MfN-voorwaarden voldoen. Hierin staan de specialisaties en de kosten per mediator beschreven. Het is aan de partijen om tezamen één mediator te kiezen. Enkel bij erg gecompliceerde zaken kan gekozen worden voor de inzet van twee mediators.

Nadat de mediator is gekozen, volgt de eerste samenkomst. Een snelle samenkomst heeft de voorkeur, gezien uit ervaringen blijkt dat een snelle behandeling eerder uitmondt in een snelle oplossing. Tijdens dit eerste gesprek worden alle standpunten van de partijen op een rij gezet. Ook vindt er eventueel een overlegging van de bijbehorende stukken plaats. Tot slot is het aan de partijen om samen in gesprek te gaan. De tweede samenkomst staat in het teken van het zoeken naar een gepaste oplossing. Wanneer partijen een oplossing hebben gevonden, leggen zij deze vast in een overeenkomst. Hierna wordt de gerechtelijke procedure beëindigd. Enkel onbesproken standpunten kunnen dan nog worden aangekaart bij de rechter. Tot slot moeten beide partijen een bedrag voor het mediationtraject betalen. De kosten hiervan zijn afhankelijk van het uurtarief van de mediator en de aanwezigheid van eventuele toevoegingen.³⁵

³⁴ 'Mediation', de Rechtspraak, www.rechtspraak.nl, (zoek op *mediation*).

³⁵ Zie bijlage 5 en 6, voor een schematische weergave van de meest voorkomende verschillen en overeenkomsten.

Ook bij pre-mediation kan het in bepaalde gevallen verstandig zijn twee gesprekken in te plannen. Gedacht moet dan worden aan complexe zaken, waarbij niet in een enkel gesprek tot de kern en het advies kan worden gekomen.

2.3 Reeds toegepaste mediationvaardigheden door de ODR

Ondanks dat pre-mediation nog geen vaste plaats heeft gekregen binnen het primaire en bezwaarproces bij de ODR, wordt er zo nu en dan wel gebruik gemaakt van bepaalde aspecten die gekoppeld zijn aan pre-mediation. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval komt het voor dat er telefonisch contact op wordt genomen met de burger. De aanleiding hiervoor kan worden gezocht in tijdsbesparing, efficiëntie en het voorkomen van misverstanden. Daarbij kan de belanghebbende, na het (telefonisch)contact, worden gehoord. Zowel gedurende het horen als tijdens het (telefonisch)contact is de inzet van mediationvaardigheden echter summier. Toch heeft enkel dit persoonlijke contact al een positief effect op het aantal geschillen. Vooral in gevallen waarbij de geschillen niet erg complex zijn, wordt het aantal klachten teruggedrongen. Ook in het geval dat het geschil de basis vindt in de manier van communiceren, biedt persoonlijk contact een oplossing. Daarnaast wordt er rekening gehouden met de functie van de behandelaar. Een behandelaar van het besluit met veel ervaring en kennis is immers beter in staat de burger gedurende een persoonlijk gesprek duidelijkheid te verschaffen over het proces en de inhoud. Daarvoor zijn momenteel al twee medewerkers met een gecertificeerd mediatorsdiploma bij de ODR in dienst.

2.4 Interne meningen omtrent de inzet van pre-mediation

Mocht pre-mediation als vast proces worden ingevoerd binnen de ODR, dan is het van belang dat er voldoende draagvlak is bij de medewerkers. Zij moeten immers de nieuwe werkwijze gemotiveerd oppakken en overtuigd zijn van de positieve bijdrage van pre-mediation. Een deel van de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het Stafbureau. Dit bureau moet ervoor zorgen dat er een omslag plaatsvindt in de huidige werkwijze. Uit onderzoek van de Raad voor het openbaar bestuur – geschreven in opdracht van de overheid – blijkt, dat een bureaucratische / juridische aanpak mede wordt verwezenlijkt door een verandering binnen het HR-proces. Er moet namelijk een open organisatiestructuur worden gecreëerd, waarbij medewerkers vertrouwen krijgen in hun kennis en kunde en aangemoedigd worden een eigen invulling te geven binnen het proces. Een overtuigende presentatie, goed opgestelde processtappen en een aansluitende cursus zijn middelen die de medewerker kunnen enthousiasmeren.³⁶ Een inzicht in de werkwijze van andere organisaties kan hierbij werken.³⁷

2.4.1 De gecertificeerde mediators van de ODR aan het woord

Zoals eerder verwoord, zijn binnen de ODR twee medewerkers in dienst die gecertificeerde mediators zijn. Zij hebben de opleiding tot mediator voor hun eigen ontwikkeling, los van de ODR, gevolgd. In het algemeen staan zij, mede door hun ervaringen, positief tegenover het begrip pre-mediation. Dit komt ook, doordat zij tijdens hun opleiding hebben geleerd dat burgers zich meer gehoord, begrepen en serieus genomen voelen bij de inzet van (pre)mediation. Vooral wanneer gebruik wordt gemaakt van de LSD-technieken en de eerdergenoemde ANNA-methode, kan pre-mediation optimaal worden ingevuld (LSD staat voor luisteren, samenvatten en doorvragen). De LSD-technieken moet worden gecombineerd met een geïnteresseerde lichaamshouding. De escalatieladder van Glasl kan helpen bij het maken van een afweging omtrent de geschiktheid van pre-mediation in een bepaalde situatie.³⁸ Wanneer een situatie is ingeschat en er contact opgenomen wordt met de burger, is het volgens de mediators van

³⁶Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact met de overheid 2014, p 20.

³⁷ Zie hoofdstuk 4.

³⁸ Zie paragraaf 2.5, voor een bredere uitleg over de escalatieladder van Glasl.

belang dat je echt een luisterend oor biedt. Laat de burger zijn verhaal doen en laat blijken dat hij gehoord wordt. Het is echter lastig om een goede invulling aan alle technieken en mediationvaardigheden te geven, wanneer je hier geen ervaring mee hebt. Omdat de meeste medewerkers geen cursus omtrent het toepassen van de desbetreffende vaardigheden hebben gevolgd, stellen de mediators voor, dat niet het bestuursorgaan dat het besluit in mandaat heeft genomen pre-mediation toepast, maar een derde. De derde is in dit geval een andere medewerker van de ODR, die verder niet betrokken is geweest bij de besluitvorming. Deze derden kunnen worden gerekruteerd uit medewerkers met de benodigde ervaring. Zij nemen dan in alle gevallen telefonisch contact op met de burger die een aanvraag voor een omgevingsvergunning of een bezwaar heeft ingediend. Mocht er in dit telefonisch contact geen oplossing voor de situatie worden gevonden, dan kan er een persoonlijk gesprek met de burger, de derde, het beslissend bestuursorgaan en eventueel de toezichthouder worden gearrangeerd. Bij een juiste invoering van pre-mediation binnen het proces staan de mediators dan ook positief tegenover pre-mediation binnen de ODR. Zij vragen zich echter af hoe het draagvlak binnen de rest van de organisatie is. In eerste instantie hebben zij het gevoel dat hun collega's zich gecontroleerd zullen voelen. Vooral wanneer pre-mediation wordt ingevuld op de wijze die de mediators voorstellen – een derde past pre-mediation toe – ziet een ander bestuursorgaan daarmee het werk van zijn/haar collega. Wel geven zij aan, dat het toepassen van (pre)mediation binnen een organisatie een leerproces is. Wanneer de resultaten verbeteren en de bestuursorganen die het besluit in mandaat nemen minder te maken krijgen met boze burgers, zullen zij waarschijnlijk een ander inzicht krijgen. Uiteindelijk verwachten zij dan ook dat de invoering draagvlak zal hebben binnen de ODR. Ten tweede geven zij aan dat pre-mediation waarschijnlijk minder kans van slagen heeft bij processen waarbij advocaten en grote ondernemingen betrokken zijn. Dit komt doordat hun ervaring is dat een advocaat vaak uit is op een juridisch proces en grote ondernemingen vaak kosten noch moeite sparen en middels een procedure het conflict willen winnen. Pre-mediation is volgens hen dan ook afhankelijk van de situatie.

2.4.2 De escalatieladder van Glasl als hulpmiddel

Zoals hierboven reeds is aangegeven kan de escalatieladder van Glasl hulp bieden bij het inschatten van de geschiktheid om in een situatie pre-mediation in te zetten. De escalatieladder geeft de fases van een conflict weer: de rationale fase, de emotionele fase en de vechtfase. De rationale fase bevindt zich op de eerste drie treden. In deze fase wordt door beide partijen geprobeerd om de ander van hun gelijk te overtuigen. Hierbij kan een verharde discussie ontstaan, waarbij partijen niet naar elkaar luisteren en geen begrip voor elkaar tonen. Deze fase is het meest geschikt voor de inzet van pre-mediation, omdat partijen nog wel instaat zijn om met elkaar te praten, ook al staan hun standpunten ver uit elkaar. Deze situatie zal zich het vaakst voordoen bij een meningsverschil tussen een medewerker van de ODR en de burger. Uiteraard is het van belang dat de medewerker zich altijd beheerst, wanneer de burger zijn frustraties uit. Wanneer er sprake is van meerdere belanghebbenden met tegenstrijdige belangen, kan een conflict zich mede in fase twee of drie bevinden. De tweede emotionele fase uit zich in gevoelens als angst, boosheid en treurigheid. Toch is ook deze fase nog geschikt voor de inzet van pre-mediation. De medewerker kan namelijk door middel van de inzet van mediationvaardigheden aansturen op een gesprek, waarbij er naar elkaar wordt geluisterd. Dit is echter niet meer het geval bij fase drie, de vechtfase. In deze fase is er vaak sprake van geweld, waarbij het menselijke aspect naar de achtergrond verdwijnt. Het zoeken naar een informele oplossing biedt hierbij geen uitkomst.

Wanneer er sprake is van een langdurige kwestie, kan het zijn dat de fases in de loop der tijd veranderen. Pre-mediation kan zowel tijdens een telefoongesprek als tijdens een persoonlijk gesprek (ook wel keukentafelgesprek genoemd) worden toegepast. Hierbij kan het voorkomen

dat de situatie zich tijdens het telefoongesprek nog in fase 1 bevindt, terwijl het conflict tijdens het persoonlijke gesprek al is overgegaan in fase 2.

Het is dan ook van belang om de emoties van de burger te blijven meten door de kernwoorden van de treden tegen de situatie af te wegen.

2.5 De geschiktheid van pre-mediation binnen de ODR

Ten eerste is er draagvlak binnen de ODR om het pre-mediation proces op te starten. De medewerkers zijn immers positief gestemd over de invoering van pre-mediation en zien er de toegevoegde waarde van in. Hierdoor kan het werkproces uiteindelijk met de juiste energie worden vormgegeven.

Daarnaast is pre-mediation geschikt voor de ODR vanwege het bijkomend kostenaspect. Uit de voorgenoemde rapporten blijkt namelijk dat de kosten worden verminderd, wanneer pre-mediation wordt ingezet. Het bestuursorgaan hoeft immers minder tijd aan de behandeling van de bezwaarschriften te besteden. Daarbij kost een persoonlijk gesprek met de burger doorgaans minder tijd dan het over en weer sturen van formele stukken. Ook leidt vermindering van het aantal bezwaarschriften logischerwijze tot vermindering van het aantal beroepschriften. Deze aspecten dragen bij aan een snellere en efficiëntere procedure.

Alle diensten die het ODR aanbiedt staan beschreven in het productenboek. Klanten, de gemeenten, kunnen deze producten afnemen. Wanneer de klanten producten afnemen, krijgt het ODR hiervoor betaald. Pre-mediation is een product dat wordt aangeboden in het productenboek, maar is tot op heden nog niet afgenomen. De kans op een verhoging van de afname van pre-mediation wordt vergroot, wanneer zij kunnen aantonen dat pre-mediation kostenbesparend en tijdbesparend is.

Daarnaast zorgt pre-mediation voor een betere communicatie met de burger, wat weer resulteert in een hogere tevredenheid. Een hogere tevredenheid mondt vervolgens weer uit in een vermindering van het aantal bezwaarschriften en is wellicht ook positief terug te zien in klanttevredenheidcijfers. Daarbij is pre-mediation een flexibel begrip, waardoor het de ODR vrij staat een gepaste invulling aan het proces te geven. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de handvatten die mediation in de rechtspraak biedt, maar dit is niet verplicht. Toch biedt het de organisatie inzicht, wanneer zij een procesbeschrijving en kwaliteitseisen opstelt.

Vooralsnog lijkt pre-mediation dus een geschikt middel om het doel van de ODR, een vermindering van het aantal bezwaarschriften en de daarbij behorende kosten, alsmede een verhoging van de afname van het product 'Pre-mediation', te bereiken.

Wanneer bovendien rekening wordt gehouden met de aandachtspunten uit hoofdstuk 4 (met name § 4.4 en § 4.5) en het stappenplan voor de implementatie (hoofdstuk 5) kan het leiden tot een verbetering van de organisatiecultuur.

2.6 Tussenconclusie

De betekenis van pre-mediation binnen het bestuursrecht is het organiseren van een informeel gesprek tussen het bestuursorgaan en de belanghebbende. Het bestuursorgaan neemt tijdens het gesprek een open houding aan en zet daarbij de mediationvaardigheden op een juiste manier in. Hierbij moet rekening worden gehouden met alle aspecten die van invloed zijn op de tevredenheid van de burger. Daarbij is het van belang dat de burger zich altijd voelt gehoord, ook al wordt zijn bezwaar uiteindelijk ongegrond verklaard. Het is voorafgaand aan de procedure wel van belang dat er wordt onderzocht of een conflict überhaupt geschikt is voor pre-mediation. De escalatieladder van Glasl kan hierbij helpen.

Gezien het draagvlak binnen de ODR en de positieve invloed op kosten, tijdsbesparing, efficiëntie van het proces en betere communicatie met de burger, is pre-mediation in ieder geval een uiterst geschikt middel om binnen de organisatie in te voeren.

3 Het formele proces versus pre-mediation

In dit hoofdstuk wordt de aanvraag van de omgevingsvergunning tot en met de besluitvorming en de beslissing op bezwaar behandeld, zodat het inzichtelijk wordt hoe dit formele proces momenteel binnen de ODR is ingericht. Hieronder volgt dus een beschrijving van de verschillende onderdelen die het formele proces omvat met de bijbehorende termijnen. Welke invloed pre-mediation kan hebben op deze zogenoemde beslistermijnen, zal hieronder eveneens uiteen worden gezet. Ook wordt er stil gestaan bij de kosten die door de inzet van pre-mediation kunnen worden bespaard. Daarnaast worden (bepaalde) beginselen van behoorlijk bestuur, die van toepassing zijn op het pre-mediationproces, toegelicht.

3.1 De omgevingsvergunning

De ODR behandelt aanvragen van omgevingsvergunningen. Alvorens wordt ingegaan op de procedures die gelden voor de besluitvorming op een vergunningaanvraag, volgt een uitleg over de omgevingsvergunning. Daarmee moet duidelijker worden met welke situaties de ODR te maken heeft.

Op 1 oktober 2010 is de omgevingsvergunning ingevoerd. Voorheen moest er voor elke activiteit een aparte vergunning aangevraagd worden. Met de omgevingsvergunning zijn 25 aparte vergunningen, op het gebied van bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu, in één vergunning ondergebracht. De gemeente behandelt de aanvragen voor aparte activiteiten nu dus in één procedure en neemt hierbij één besluit. Hiervoor is gekozen, omdat de procedures hiermee worden verkort, het tot een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven leidt, de administratielasten verminderen en de bepalingen beter op elkaar aansluiten. Hierdoor krijgen belanghebbenden sneller een reactie en heeft het bestuursorgaan meer tijd over voor andere projecten.³⁹ Ook is er met de invoering van de wet gepoogd (aanwezige) tegenstrijdige regelgeving tegen te gaan.

Doordat er voor alle bouw- en sloopactiviteiten nog maar één vergunning aangevraagd hoeft te worden, is er ook nog maar één bezwaar- en beroepsprocedure.

Voorheen konden belanghebbenden tegen elke vergunning afzonderlijk in bezwaar gaan. Vanaf de invoering van de omgevingsvergunning moeten belanghebbenden alle bezwaren in één keer aanvoeren. Ook dit bespaart zowel de burger als het bestuursorgaan tijd.

Of er een omgevingsvergunning nodig is voor een bepaalde activiteit kan eventueel worden gecontroleerd aan de hand van de digitale vergunningscheck. Door dit initiatief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu kunnen zowel burgers als bedrijven stapsgewijs nagaan, of er voor de gewenste handeling een vergunning moet worden verleend.⁴⁰ Mocht er een vergunning voor de activiteit nodig zijn, dan kan er worden gekozen voor het aanvragen van één omgevingsvergunning gelijktijdig voor alle activiteiten, het aanvragen van deelvergunningen of het aanvragen van gefaseerde vergunningen.⁴¹ In beginsel moeten onlosmakelijke samenhangende activiteiten in één keer worden aangevraagd. Hiervan is sprake indien het gaat om een activiteit die behoort tot verschillende categorieën betreffende artikel 2.1 jo 2.2 Wabo. Een uitzondering hierop is het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. Deelvergunningen worden aangevraagd voor activiteiten die niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. In dat geval worden er dus meerdere omgevingsvergunningen aangevraagd voor één project. Wanneer de eerste vergunning is verleend, kan alvast het eerste deel van het project worden verwezenlijkt. Er zit echter een nadeel aan het gebruik van deelvergunningen. Het kan namelijk voorkomen dat een latere

³⁹ Boeve 2016, p. 35.

⁴⁰ 'Een vergunning aanvragen', Omgevingsloket online, www.omgevingsloket.nl (zoek op *vergunning aanvragen*).

⁴¹ Van Buuren, de Gier, Nijmeijer en Robbe 2013, p. 218 e.v.

vergunning niet wordt verleend, waardoor het uiteindelijke plan van het project niet kan worden behaald. Daarnaast kan de aanvrager verzoeken de omgevingsvergunning in twee fasen te verlenen. De aanvraag wordt dan opgedeeld in twee delen, waarbij er ook twee procedures worden gevolgd. Nadat er voor beide activiteiten vergunningen zijn afgegeven, kan het project worden gestart. Tot slot ziet de 'rompvergunning' erop toe dat een omgevingsvergunning niet in het geheel geweigerd hoeft te worden wanneer er sprake is van een weigeringsgrond. De aanvrager kan namelijk vragen of er voor dat deel van de activiteiten waarop geen weigeringsgrond van toepassing is, wel een omgevingsvergunning afgegeven kan worden. In beginsel wordt de omgevingsvergunning verleend voor onbepaalde duur. Hier zijn echter uitzonderingen op. Ten eerste kan een omgevingsvergunning tijdsgebonden zijn in het geval dat het een activiteit met een daarbij aangegeven termijn betreft. Daarnaast kunnen er bij algemene maatregel van bestuur termijnen aan activiteiten worden gegeven. Voorts kan er voor een aflopende activiteit worden bepaald dat de vergunninghouder na het verstrijken van een bij de omgevingsvergunning aangegeven termijn, verplicht is de bestaande toestand te herstellen.

3.2 De formele procedure (toegespitst op de beslistermijnen)

Bij de hierboven geschetste omgevingsvergunning en de bezwaren die hierop eventueel volgen, staat de Awb centraal. De regels die voortkomen uit de Awb en de Wabo als zijnde lex specialis, vormen tezamen de formele procedure.

Deze procedure begint doorgaans met de aanvraag van een belanghebbende om een besluit te nemen. Onder het begrip 'besluit', wordt een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan verstaan, waarbij het een publiekrechtelijke rechtshandeling dient te betreffen. Een besluit kun je onderverdelen in enerzijds een besluit van algemene strekking (hierna: b.a.s.) en een beschikking. Vanwege het mandaat aan de ODR voor enkel de behandeling van de aanvraag van omgevingsvergunningen en de eventuele bezwaar- en beroepschriften die daarop volgen, wordt er in dit hoofdstuk slechts toegespitst op het begrip beschikking. Er wordt namelijk geen beleid (oftewel een besluit van algemene strekking) ontwikkeld door de ODR. De aanvragen van omgevingsvergunningen hebben geen betrekking op een grote groep mensen (waar beleid met name op toeziet), maar specifiek op de (situatie van de) belanghebbende.

In beginsel wordt voor de besluitvorming de reguliere procedure gevolgd, waarvan de formele vereisten van de aanvraag tot het geven van een beschikking te vinden zijn hoofdstuk 4 van de Awb, waarop de Wabo in sommige gevallen aanvullingen geeft.

De formele procedure vangt aan bij binnenkomst van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. De aanvraag van een beschikking moet aan bepaalde vereisten voldoen, wil het als geldige aanvraag worden aangemerkt. Mocht er niet aan de geldige vereisten worden voldaan, dan wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld om, binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn, de aanvraag aan te vullen. Als er sprake is van een weigering van de aanvraag, dan wordt de aanvrager hiervan binnen vier weken, nadat de aanvraag is aangevuld of de periode ongebruikt is verlopen, op de hoogte gesteld.

(Beslis)termijnen van de reguliere procedure in de primaire fase

Nadat een aanvraag voor een omgevingsvergunning is binnengekomen, gaat eigenlijk meteen de reguliere procedure van start. Dit is de primaire fase.

Ten eerste volgt er aanvullend uit de Wabo dat het orgaan waarbij de aanvraag is ingediend de aanvrager *zo snel mogelijk* een ontvangstbevestiging moet sturen. Tevens dient hetzelfde orgaan duidelijkheid te verschaffen over de procedure die voorafgaat aan de beschikking, de beslistermijn toe te lichten en uitleg te geven over eventuele rechtsmiddelen naar aanleiding van de uitkomst van de beschikking.

Omtrent de beslistermijnen kennen zowel de Awb als de Wabo vele regels. Conform de Awb dient een beschikking binnen de wettelijke termijn, of bij het ontbreken hiervan binnen een redelijke termijn, bekendgemaakt te worden. De wettelijke termijn vanuit de Wabo is *acht weken*

na datum van de ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan *eenmalig met zes weken* worden verlengd. Hiervan moet echter binnen de *eerste acht weken* een onderbouwde mededeling worden gedaan. Als een bestuursorgaan op een aanvraag vervolgens *niet tijdig beslist*, geldt de *lex silencio positivo*. Met andere woorden: de beschikking wordt van rechtswege afgegeven.⁴²

Conclusie: de fase duurt maximaal 14 weken, indien er gebruik is gemaakt van de verlenging van de beslistermijn.

(Beslis)termijnen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de primaire fase

Naast de reguliere procedure bestaat ook de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: u.o.v.). Deze procedure is alleen van toepassing wanneer de bijzondere wet dit aangeeft. De Wabo is een bijzondere wet waarbij de u.o.v. van toepassing wordt verklaard. Aangezien de grondslag van de omgevingsvergunning in de Wabo ligt, komt de ODR geregeld in aanraking met de u.o.v.

Voor bepaalde vereisten rondom de u.o.v. zijn dezelfde artikelen als bij de reguliere procedure van toepassing. Zo moet er ook bij de u.o.v. aan de aanvraagvereisten worden voldaan, waarna er *zo snel mogelijk* een ontvangstbevestiging wordt gestuurd, waarin een bericht over de procedure moet zijn opgenomen.

Allereerst zal het bestuursorgaan een zogenoemde ontwerp-beschikking op de aanvraag moeten nemen. De aanvrager, belanghebbenden of anderen kunnen bij het bestuursorgaan hun zienswijze betreffende de ontwerp-beschikking mondeling of schriftelijk naar voren brengen. De termijn die voor de zienswijze gesteld is, bedraagt *zes weken*. Deze start op de dag waarop het ontwerp ter inzage wordt gelegd.

Wat betreft de beslistermijn is sprake van een zogenoemde *lex specialis*, wat inhoudt dat de speciale wet boven de algemene wet staat. In dit geval betekent het, dat de Wabo (speciale wet) boven de Awb (algemene wet) staat. Het bestuursorgaan moet *zo spoedig mogelijk* een besluit op een aanvraag te nemen. Hierbij geldt een termijn van *uiterlijk zes maanden* na ontvangst van de aanvraag. De beslistermijn vangt aan op de dag na de datum waarop het bestuursorgaan de aanvraag heeft ontvangen. De termijn kan binnen *acht weken* na ontvangst van de aanvraag voor maximaal zes weken worden verlengd. De verlenging kan eenmaal geschieden.

Conclusie: deze fase duurt maximaal 30 weken, indien gebruik is gemaakt van de verlenging van de beslistermijn.

De bezwaarfase

Na de primaire fase, heeft de belanghebbende een beslissing gehad op zijn of haar aanvraag voor de omgevingsvergunning. Als de belanghebbende het niet eens is met de beslissing, start de bezwaarfase. Dit is overigens anders bij toepassing van de u.o.v. Zoals hiervoor al is omschreven worden zowel de aanvrager als de derden in de gelegenheid gesteld om zienswijzen tegen het ontwerpbesluit in te dienen, wanneer de aanvraag van een omgevingsvergunning voorbereid is door middel van de u.o.v. Hierdoor kan er geen bezwaar worden gemaakt tegen het besluit, maar staat er rechtstreeks beroep open bij de rechtbank.⁴³

⁴² Van Buuren, de Gier, Nijmeijer en Robbe 2013, p. 157.

⁴³ Zie paragraaf 3.3.

De (beslis)termijnen in de bezwaarfase

De Wabo kent geen aparte artikelen voor bezwaar. Je valt dan terug op de bepalingen die de Awb omtrent bezwaar stelt. Deze algemene bepalingen zijn te vinden in hoofdstuk 6 van de Awb.

Hoe bepaal je nu of je überhaupt bezwaar kunt indienen? Degene aan wie het recht is toegekend beroep in te stellen bij de bestuursrecht, moet alvorens hij beroep instelt eerst bezwaar maken, zo regelt de Awb. Wanneer het besluit is voorbereid met de u.o.v. kan hier echter aan voorbij worden gegaan. De bezwaarfase wordt dan overgeslagen. Hierbij moeten de belanghebbenden wel gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze.

Bezwaren maak je kenbaar middels een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. De termijn voor het indienen van het bezwaar bedraagt *zes weken*. Hierbij vangt de termijn aan op de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt.

Voordat het bestuursorgaan op het bezwaar beslist, worden de belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord. Er zijn echter uitzonderingen op het horen, namelijk wanneer: het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is, het bezwaar kennelijk ongegrond is, de belanghebbende verklaard heeft geen gebruik te willen maken van de optie tot horen, de belanghebbende niet binnen een redelijke termijn reageert en wanneer er volledig aan het bezwaar tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen worden geschaad. Als er wel is gehoord, moet het bestuursorgaan binnen *zes weken* op het bezwaarschrift beslissen. Deze termijn is echter langer wanneer er een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb is ingesteld. De beslistermijn bedraagt dan *12 weken*. Het bestuursorgaan mag de beslissing op het bezwaar overigens met ten hoogste *zes weken* verdagen.

Conclusie: afhankelijk van of er een bezwarencommissie is ingesteld en er is verdaagd, is de tijdsbesteding in deze fase: $\pm 24 \text{ weken} + 14 \text{ weken}$ (de primaire fase) = maximaal 38 weken. Bij de u.o.v. kan het bezwaar worden overgeslagen.

De (hoger) beroepsprocedure

Mocht het bezwaar negatief uitpakken voor de aanvrager, dan heeft deze nog de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de bestuursrechter.

Wanneer er sprake is van een voor beroep vatbaar besluit en het door een belanghebbende is ingesteld, hoort het beroep in eerste instantie te worden ingesteld bij de rechtbank. Na beroep in eerste aanleg, kan er in bepaalde gevallen nog hoger beroep worden ingesteld. De bevoegde instantie voor hoger beroep is in beginsel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), de hoogste bestuursrechter van Nederland.

De (beslis)termijnen in de beroepsprocedure

Binnen *vier weken* na de dag van verzending van het beroepschrift door de rechtbank aan het bestuursorgaan, dient het bestuursorgaan de op de zaak betrekking hebbende stukken aan te leveren bij de rechter en dient mede het verweerschrift te worden ingediend. De rechter heeft de mogelijkheid repliek en dupliek in te stellen, partijen te horen, partijen te verzoeken om binnen een door hem te bepalen termijn schriftelijk inlichtingen te geven, getuigen op te roepen, een (arts)deskundigenonderzoek in te stellen, een tolk te benoemen, een onderzoek ter plaatse in te stellen of eventueel de bestuurlijke lus toe te passen.

In beginsel vindt de uitspraak zijn grondslag in het beroepschrift, de overlegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter terechtzitting. Daarbij vult de bestuursrechter ambtshalve de rechtsgronden en de feiten aan. Tenzij de uitspraak mondeling is gedaan, doet de bestuursrechter binnen *zes weken* na de sluiting van het onderzoek

schriftelijk uitspraak. Deze termijn kan in bijzondere omstandigheden met ten *hoogste* zes weken worden verlengd.

Conclusie: de tijdsbesteding is in deze fase, voor beroep: ± 16 weken + 14 weken (de primaire fase) + 24 weken (de bezwaarfase) = maximaal 54 weken.

Of in het geval de u.o.v. is gevolgd: ± 16 weken + 30 weken = maximaal 46 weken.

Voor hoger beroep: deze termijnen zijn vergelijkbaar met de beroepsprocedure, waardoor er bij de 54 weken nogmaals maximaal 16 weken opgeteld worden. Hierdoor komt de uiteindelijke tijdsbesteding voor het hele proces (van het primaire proces tot en met hoger beroep) op 70 weken wanneer de reguliere procedure is gevolgd en op 62 weken wanneer de u.o.v. is gevolgd.

Afwijkende (beslis)termijnen

In afwijking van de termijnen die gelden voor de primaire fase, de bezwaarfase en de (hoger)beroepsfase, kan de bestuursrechter bepalen dat een zaak versneld of vereenvoudigd wordt behandeld. Ook wanneer er sprake is van een spoedeisend belang, kan er versnelde behandeling plaatsvinden. Hierbij worden de termijnen verkort. Indien voortzetting van het onderzoek niet nodig is omdat de bestuursrechter kennelijk onbevoegd is, het beroep kennelijk niet-ontvankelijk is of het beroep kennelijk (on)gegrond is, kan er een vereenvoudigde behandeling plaatsvinden. Daarnaast kan de bestuursrechter bepalen dat er bij onverwijld spoed een voorlopige voorziening wordt getroffen op verzoek van de belanghebbende. Een voorlopige voorziening bij een zaak omtrent een omgevingsvergunning, kan van belang zijn omdat het indienen van bezwaar of het instellen van beroep geen schorsende werking heeft. Hierdoor kan de gedaagde beginnen met het uitvoeren van de activiteit waarover een geschil bestaat. Ter voorkoming van een onomkeerbare situatie is het treffen van een voorlopige voorziening gewenst. Met een voorlopige voorziening kan de rechter, bij dit spoedeisende belang, een voorlopige beslissing nemen. Daardoor kan er dus wel een schorsende werking van het besluit ontstaan. Als harde eis geldt wel, dat er al een bodemprocedure moet zijn ingesteld. Deze eis wordt ook wel het connexiteitsvereiste genoemd.⁴⁴ Eveneens kan er bij de voorlopige voorziening door de rechter gebruik worden gemaakt van de kortsluitingsregeling. Dit houdt in, dat er onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak wordt gedaan bij een beroepszaak en daarmee wordt feitelijk uitspraak gedaan in zowel de bodemprocedure als in de voorlopige voorzieningsprocedure.

3.3 De verkorte tijdsbesteding bij de inzet van pre-mediation

Zoals uit de voorgaande berekeningen is gebleken, duurt het doorlopen van de hele formele procedure maximaal 70 weken. Dit is het uiterste geval, waarbij het geschil aan de Afdeling wordt voorgelegd. Pre-mediation kan dit proces echter verkorten, aangezien pre-mediation beoogt conflicten / geschillen in een vroeg stadium op een zo efficiënt mogelijke wijze op te lossen. Daarbij kan er in de primaire fase of in de bezwaarfase worden gekozen om pre-mediation in te zetten. Het inzetten van pre-mediation kost uiteraard ook tijd, waardoor er vaak in het begin meer tijd aan het proces moet worden besteed ten opzichte van het formele traject. Uiteindelijk levert het echter tijdwinst aan het eind van het proces op. Door middel van de onderstaande berekeningen wordt dit inzichtelijk gemaakt. Er wordt eerst aandacht aan de primaire fase besteed en vervolgens aan de bezwaarfase.

⁴⁴ Albers 2015, p. 518.

De primaire fase

Bij de inzet van pre-mediation in de primaire fase neemt het bestuursorgaan na binnenkomst van een aanvraag voor een omgevingsvergunning contact op met de burger, indien de aanvraag niet aan een wettelijke eis voldoet. Dit contact vindt in eerste instantie telefonisch plaats. Wanneer een telefoongesprek niet volstaat volgt er een persoonlijk gesprek. Voor zowel het voeren van een telefoongesprek als het voeren van een persoonlijk gesprek hoeft gemiddeld maar 1 dag ingecalculeerd te worden. Hier gaat echter wel de nodige voorbereiding aan vooraf, de medewerker van de ODR moet immers weten waarom de aanvraag afgewezen moet worden. Dit betekent dat de juridische kennis omtrent de situatie paraat moet zijn. Ook moet hij weten, of en hoe de situatie kan worden opgelost. Hoeveel tijd de voorbereiding kost, is echter afhankelijk van de situatie. Elke situatie is immers uniek en vergt een andere voorbereiding. Het is wel van belang dat het inzetten van telefonisch contact zo snel mogelijk gebeurt. De medewerker van de ODR kan hierdoor namelijk achterhalen, of de belanghebbende wel of niet openstaat voor pre-mediation.

Uit het onderzoeksrapport "Prettig contact met de overheid", blijkt dat enkel telefonisch contact in veel gevallen al kan helpen om het geschil op te lossen⁴⁵. Dit komt doordat de focus in het telefoongesprek op de belangen en de relatie ligt, waardoor burgers zich gehoord voelen. Mocht alleen een telefonisch gesprek onvoldoende zijn, dan kan ervoor worden gekozen om een persoonlijk gesprek met de burger te voeren. De burger en het bestuursorgaan gaan dan met elkaar om tafel om over het geschil te praten. Dit kan bij complexe gevallen of bij situaties waarbij de emoties hoog oplopen een optie zijn. Een persoonlijk gesprek zorgt er immers nog meer voor, dat de burger zich gehoord voelt, aangezien er extra tijd wordt vrijgemaakt voor zijn verhaal. Daarbij kan het bestuursorgaan de emoties beter inschatten, doordat houding en gezichtsuitdrukking zichtbaar zijn. Bovendien kan het bestuursorgaan hier op een juiste manier op reageren, indien bijvoorbeeld een cursus mediationvaardigheden is gevolgd. Uit onderzoek blijkt zelfs, dat van de 165 onderzochte gevallen nog maar 48 zaken (29%) doorgaan in de reguliere procedure. Dit betekent dat pre-mediation in de primaire fase in 71% van de gevallen voor een informele oplossing heeft gezorgd. Zowel de bezwaarprocedure als de (hoger) beroepsprocedure kunnen hierdoor dus vaak worden uitgesloten. Van de 71% was 40% opgelost door een telefonisch gesprek en 60% door middel van een persoonlijk gesprek.⁴⁶

- Als we de bovenstaande cijfers in een berekening zetten, volgt: 70 (het totaal aantal weken van de formele procedure – 14 (het aantal weken in de primaire fase bij het reguliere proces) = 56 weken. Hieruit valt voorzichtig te concluderen, dat pre-mediation in 71% van de gevallen het proces met 56 weken kan verkorten. Wanneer het gaat om een procedure die is voorbereid met de u.o.v., zorgt pre-mediation in de primaire fase voor een tijdsvermindering van 62 (het totaal aantal weken bij de u.o.v.) – 30 (het aantal weken in de primaire fase bij de u.o.v.) = 32 weken.

De bezwaarfase

Pre-mediation kan ook in de bezwaarfase worden ingezet. In deze fase neemt het bestuursorgaan informeel contact met de burger op, nadat het bezwaarschrift is binnengekomen. Ook hier kan het informeel contact worden gezocht door middel van een telefoongesprek en/of een persoonlijk gesprek. Uit eerdergenoemd onderzoek bleek tevens dat pre-mediation in de bezwaarfase voor een afname van 66% van de bezwaren zorgt.⁴⁷ Bij 77% was hierbij voor telefonisch contact gekozen en bij 23% voor een persoonlijk gesprek.

- Als 66% van de bezwaren in de bezwaarfase afneemt, betekent dit dat er bij 66% van de gevallen niet aan de 32 weken van de (hoger) beroepsprocedure wordt toegekomen.

⁴⁵ Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses en aanbevelingen 2013, p 46.

⁴⁶ Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses en aanbevelingen 2013, p 78.

⁴⁷ Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses en aanbevelingen 2013, p 60.

In veel gevallen is pre-mediation dus een oplossing voor het verkorten van het proces. Door extra tijd in de burger te investeren, levert dit uiteindelijk tijdswinst op. De kans blijft echter aanwezig dat de inzet van pre-mediation niet slaagt. Wanneer dit het geval is moet alsnog de gehele reguliere procedure worden doorlopen. Hierdoor investeert het bestuursorgaan dus extra tijd in de zaak, terwijl de informele oplossing achterwege blijft.

3.4 Pre-mediation als kostenbesparend middel

Omdat pre-mediation in veel gevallen zorgt voor een kortere doorlooptijd, resteert er voor het bestuursorgaan meer tijd voor overige getarifeerde werkzaamheden. Dit werkt uiteindelijk kostenbesparend, aangezien een medewerker meer kan behandelen binnen zijn contracturen. De kans dat een medewerker een geschil zo goed mogelijk kan oplossen, hangt af van de mate waarin hij / zij beschikt over de toepassingscompetentie omtrent mediationvaardigheden. Een cursus mediationvaardigheden kost gemiddeld € 300,- tot € 500,- per medewerker.⁴⁸ Dit lijkt misschien een grote investering, maar deze kosten worden terugverdiend, wanneer de medewerkers korter met zaken bezig zijn. Daarbij leidt pre-mediation niet altijd tot een oplossing, waardoor de kosten van pre-mediation bovenop de reguliere kosten komen. Toch leert de ervaring dat de formele procedure efficiënter verloopt wanneer pre-mediation is ingezet. De uitkomst van het pre-mediationproces doet hier geen afbreuk aan. Bij een “mislukt” pre-mediationproces zijn de partijen immers op de hoogte van elkaars uitgangspunten en bijkomende gedachten.⁴⁹ Hierdoor kan er bij een hoorzitting expliciet op bepaalde aspecten van het geschil worden ingegaan.

3.5 De klachtenregeling

Gebleken is dat de primaire fase en de bezwaarfase veel tijd in beslag kunnen nemen, waarbij veel regels centraal staan. Pre-mediation is een oplossing voor het verkorten van de termijnen, maar ook voor het verminderen van het aantal klachten. Pre-mediation is een opkomende vorm van alternatieve geschillenbeslechting, waarbij de aanpak van bezwaarschriften *en klachten* informeel wordt opgepakt. In hoofdstuk 9 van de Awb wordt de klachtenbehandeling aangehaald, waarbij de link met pre-mediation kan worden gelegd. Daarnaast kent de ODR een eigen, aanvullende klachtenregeling. Uit de regelgeving van de Awb blijkt allereerst, dat eenieder omtrent de gedragingen van een bestuursorgaan een klacht in kan dienen. Een klacht kan voortvloeien uit de onvrede die een burger ervaart naar aanleiding van bijvoorbeeld een afgewezen omgevingsvergunning. De klacht moet op grond van artikel 9:1 lid 2 Awb wel een gedraging van een medewerker betreffen, waardoor enkel een klacht over de vergunning niet-ontvankelijk zal worden verklaard. Als er in de reguliere procedure succesvol pre-mediation is ingezet, zal het indienen van een klacht veelal achterwege blijven. Dit komt doordat het bestuursorgaan tijdens een pre-mediationgesprek uitvoerig bij de wensen, de standpunten en de klachten van de burger stilstaat. Daarmee kunnen ook gedragingen van medewerkers aan de orde komen. Dus een separate klacht indienen is in zo'n geval niet meer nodig voor de burger/belanghebbende. De wet biedt op grond van artikel 9:5 Awb ook een opening voor de informele afhandeling, dus voor de toepassing van pre-mediation. Artikel 4 lid 4 en 5 van de Klachtenregeling van de ODR verwijst ook naar dit artikel. Het bestuursorgaan krijgt in deze artikelen de vrijheid van de wetgever omtrent de wijze waarop er aan de klacht tegemoet kan worden gekomen. De inzet van pre-mediation is een goed instrument om op een informele wijze aan de klachten van de burgers tegemoet te komen. Door middel van een persoonlijk gesprek kunnen het bestuursorgaan en de burger namelijk samen over een oplossing nadenken. Hierdoor voldoet het bestuursorgaan ook aan de verplichting uit de Awb om zorg te dragen voor

⁴⁸ ‘Training mediation-vaardigheden’, Springest, www.springest.nl, (zoek op *training mediationvaardigheden*).

⁴⁹ Praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden 2010, p. 23.

een behoorlijke behandeling van de mondelinge of schriftelijke klachten. Ook vervallen de verplichtingen die toezien op de klachtenbehandeling wanneer er naar tevredenheid van de burger aan de klacht tegemoet is gekomen. Mocht het pre-mediationproces ervoor zorgen, dat de klachten verminderen dan is de kans groot dat ook het aantal bezwaren vermindert. Dit komt doordat klachten dikwijls uitmonden in een klaagschrift of een bezwaarschrift. Toch blijven het voor de wet twee strikt gescheiden bepalingen.

3.6 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur ten aanzien van pre-mediation

Mocht pre-mediation in het proces worden ingezet dan is het wel van belang dat er naast het geschreven recht, dat toeziet op de primaire fase en de bezwaarfase, rekening wordt gehouden met de regels die voortkomen uit het ongeschreven recht. Ook deze ongeschreven regels zijn namelijk van toepassing op het bestuurlijk handelen. Deze ongeschreven regels worden betiteld als algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: a.b.b.b.) en worden (bijna) allemaal aangehaald in de Awb. Deze regels zijn voortgekomen uit de jurisprudentie en de rechtsgeleerde literatuur. De beginselen zijn onder te verdelen in: formele en materiële beginselen. De formele beginselen zien toe op de besluitvorming en de inrichting van besluiten. De materiële beginselen zien toe op de inhoud van besluiten. In de volgende paragrafen wordt op een aantal beginselen ingegaan, waarbij de link met pre-mediation wordt gelegd.

3.6.1 Het formele zorgvuldigheidsbeginsel

Artikel 3:2 Awb beschrijft het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit behelst dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis van de relevante feiten en de af te wegen belangen dient te verzamelen. Aspecten als een correcte behandeling van de burger, het zorgvuldig zoeken naar feiten en belangen en het juist doorlopen van de formele procedure dragen bij aan een zorgvuldige voorbereiding. Ook de inzet van mediationvaardigheden kan hierbij helpen. Dit komt doordat de feiten grotendeels uit de overlegde stukken te halen zijn, maar de belangen voortkomen uit de behoefte van de burger. Het inzetten van pre-mediation zorgt ervoor dat de burger zijn verhaal kan doen en zijn belangen eventueel kan aangeven. Of de belangen vervolgens worden uitgesproken, hangt af van de wijze waarop het bestuursorgaan met de mediationvaardigheden omgaat. Kwesties als welke houding je dient aan te nemen om geïnteresseerd over te komen en welke vragen je wel of juist niet dient te stellen, spelen hierbij een rol. Daarbij kan het zowel om juridische belangen als om communicatieve of emotionele belangen gaan. Elke situatie behoeft een eigen aanpak.

Omdat de ODR momenteel meer gericht is op het doorlopen van het formele proces dan op het persoonlijke aspect, kan dit tot ergernis bij de burger leiden. Deze ergernis kan voortkomen uit onbegrip over de werkwijze van het juridische proces of doordat de burger zich niet gehoord voelt. Door pre-mediation toe te passen komen deze ergernissen sneller aan het licht en kan er sneller tot een oplossing worden gekomen. Daarbij kan er door persoonlijk overleg tot een beter passend besluit worden gekomen, aangezien bij alle belangen stil is gestaan. Zo'n besluit heeft als voordeel dat het grondiger en sneller wordt nageleefd. Ook wordt een afgewezen aanvraag eerder geaccepteerd wanneer de burger zich gehoord voelt, aangezien er op deze wijze zorgvuldig bij de vragen van de burger wordt stilgestaan. Daarnaast wordt er niet enkel toegespitst op de aspecten die ervoor zorgen dat het besluit wordt afgewezen, maar kan er ook alvast naar een oplossing worden gezocht. Dit zal uitmonden in een hogere tevredenheid van de burger, wat als positief effect een vermindering van het aantal bezwaarschriften met zich meebrengt. Het inzetten van pre-mediation, in combinatie met het juist toepassen van mediationvaardigheden, zal dus voor een betere uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel zorgen.

3.6.2 Het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur

Beide beginselen zijn terug te vinden in artikel 3:4 Awb, waarbij het evenredigheidsbeginsel een nadere uitwerking van het verbod van willekeur is. Artikel 3:4 lid 1 Awb geeft aan dat het bestuursorgaan rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen dient af te wegen. Hierbij moet rekening worden gehouden met eventuele beperkingen die voortvloeien uit wettelijke voorschriften of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheden. Er dient dus een juiste balans te worden gevonden tussen de rechtmatigheid en de doelmatigheid van een besluit. De rechter past hierop een marginale toetsing toe. Dit houdt in dat de rechter niet naar de inhoud van een besluit kijkt, maar naar de wijze waarop het besluit tot stand is gekomen. Er wordt dan toegespijst op de vraag of het bestuursorgaan in de gegeven situatie het besluit mocht nemen.

Het evenredigheidsbeginsel is te vinden in artikel 3:4 lid 2 Awb. Dit beginsel houdt in dat de voor de belanghebbende nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Het artikel geeft ruimte aan de inzet van pre-mediation binnen het proces. Een juiste belangenafweging is immers beter te realiseren wanneer burgers in de gelegenheid worden gesteld om hun belangen (extra) naar voren te brengen. Wanneer alle belangen helder in kaart zijn gebracht, kan er een juiste afweging worden gemaakt. Hierbij gaat pre-mediation in dit kader verder dan de hoorplicht, aangezien de hoorplicht vasthangt aan het reguliere proces en pre-mediation de oplossing zoekt los van het reguliere proces. Dit komt doordat pre-mediation meer de nadruk legt op emotionele factoren en de hoorplicht meer gericht is op juridische aspecten.⁵⁰ Wanneer burgers zien dat al hun belangen worden meegewogen, dus ook de emotionele belangen, zullen zij eerder tevreden zijn met de uitkomst. Tevredenheid is van belang voor een goede band in de toekomst en zorgt er uiteindelijk voor dat de procedure niet verder doorloopt. Hierbij is het wel de kunst om emoties op een juiste manier te kunnen relativeren. Een bestuursorgaan met ervaring met mediationvaardigheden zal beter in staat zijn om met emoties om te gaan dan een bestuursorgaan zonder ervaring met mediationvaardigheden. Pre-mediation heeft hierbij dus een grote voorsprong op de hoorplicht en is daardoor een beter instrument om in te zetten bij de belangenafweging. Door de inzet van pre-mediation kan er dus binnen het wettelijk kader naar oplossingen worden gezocht, waarbij het algemeen belang niet voor het persoonlijke belang van de belanghebbende gaat.

3.6.3 Het verbod op *détournement de pouvoir*

Het verbod op *détournement de pouvoir* heeft verband met het specialiteitsbeginsel en het legaliteitsbeginsel en staat beschreven in artikel 3:3 Awb. Het verbod dient ervoor dat het bestuursorgaan zijn bevoegdheden tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is verleend, mag gebruiken. De bevoegdheden van de overheid mogen dus enkel worden gebruikt voor concrete doeleinden op het gebied van het algemeen belang. Dit kan als een verdere uitwerking van het specialiteitsbeginsel en het legaliteitsbeginsel worden gezien, omdat deze beginselen aangeven dat het bestuursorgaan enkel het algemeen belang dient te behartigen waar de wet- en regelgeving een grondslag voor biedt en dat er geen bevoegdheid is zonder grondslag in de wet. Wanneer je deze beginselen naast elkaar legt valt te concluderen dat het bestuursorgaan zich bij zijn belangenafweging enkel dient te beperken tot het specifieke algemene belang, waarbij dit algemene belang moet worden afgewogen tegen de belangen van de direct-belanghebbende en de belangenafweging enkel mag voortkomen uit de wet- en regelgeving.

Er zijn verschillende opvattingen over de combinatie tussen enerzijds het verbod op *détournement de pouvoir* en anderzijds het specialiteitsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. De eerste stroming is van mening dat de belangen van derde belanghebbenden buiten beschouwing moeten worden gelaten, wanneer het gaat om een belang dat niet valt onder het

⁵⁰ Oude Vrielink en de Waard, *Recht der werkelijkheid* 2011, afl. 1.

doel dat het bestuursorgaan beoogt te beschermen. Enkel de belangen die de wetgever heeft beoogd te beschermen, mogen in een vergunningverlening of weigering resulteren. Pre-mediation is volgens deze stroming (lichtelijk) in strijd met dit beginsel, aangezien alle belanghebbenden hierbij de kans krijgen hun visie naar voren te brengen. Hierbij valt de bescherming van alle belanghebbenden niet altijd samen met het algemene belang van de vergunningvoorschriften. De tweede stroming ziet minder toe op de grens tussen het afwegen van belangen en het gebruik maken van bevoegdheden. Zij zijn van mening dat alle belangen, die tot een vergunningverlening of weigering kunnen leiden, bij een besluit moeten worden betrokken. Het bestuursorgaan wordt bij zijn belangenafweging niet gehinderd door wet- en regelgeving, maar de doelmatigheid van het besluit staat centraal. Pre-mediation kan ten opzichte van deze stroming als een geschikt instrument worden gezien. Er moet hierbij echter wel worden gewaakt voor het erbij betrekken van te veel belangen. Een situatie met vele belanghebbenden kan als ongeschikt voor pre-mediation worden ervaren, omdat de vele meningen enkel leiden tot een oplossing waar niet iedereen zich in zal kunnen vinden. De derde stroming voorziet waarschijnlijk het beste in de combinatie tussen pre-mediation en de tenuitvoerlegging van het verbod op *détournement de pouvoir* in combinatie met het specialiteitsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. Deze stroming is namelijk van mening, dat alle belangen bij een besluit moeten worden meegenomen, tenzij de wet- en regelgeving voorschrijft dat deze belangen buiten beschouwing moeten worden gelaten. Daarbij wordt er flexibiliteit aan het bestuursorgaan geboden bij de belangenafweging, zodat het bestuursorgaan zelf kan afwegen, of belangen in aanmerking komen om betrokken te worden bij een besluit.⁵¹

3.6.4 Het motiveringsbeginsel

Het motiveringsbeginsel is terug te vinden in artikel 3:46 Awb en verder. Uit deze artikelen blijkt dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering. Pre-mediation kan een goede aansluiting bieden bij het vormen van een deugdelijke motivering. Door middel van de inzet van mediationvaardigheden kan het bestuursorgaan namelijk beter motiveren waarom het besluit op een bepaalde manier is gevormd. De primaire fase is hiervoor het meest geschikte moment, aangezien het wegnemen van ongenoegen bij de burger in de beginfase essentieel kan zijn in het voorkomen van een later conflict. Daarbij krijgt de burger meer inzicht in de afgewogen belangen, wanneer hier door het bestuursorgaan extra bij wordt stilgestaan. Meer inzicht kan leiden tot een hogere tevredenheid, die vervolgens kan leiden tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften.

3.6.5 Het vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat de burger redelijkerwijs op bepaalde (door het bestuursorgaan) gewekte verwachtingen mag vertrouwen. Het beginsel is niet in de wet terug te vinden, maar komt voort uit de jurisprudentie. Om ervoor te zorgen dat er aan dit beginsel wordt voldaan tijdens de pre-mediationgesprekken, is het aan te raden om het gesprek te laten leiden door het bestuursorgaan dat (in mandaat) bevoegd is om de beslissing te nemen. Hiermee kunnen verschillende opvattingen over de feiten tussen bestuursorganen worden voorkomen. Daarbij kan het bestuursorgaan meten of hetgeen besproken is tijdens het mediationgesprek overeenkomt met wat de burger heeft opgevat, door aan het eind van het gesprek de afspraken kort op papier te zetten. In beginsel wordt er bij pre-mediation namelijk, ten opzichte van mediation in de rechtspraak, geen gebruik gemaakt van een vaststellingsovereenkomst. De afsprakenlijst is echter niet juridisch bindend waardoor bezwaar en beroep blijft openstaan, maar het geeft het bestuursorgaan wel extra zekerheid omtrent de verwachtingen van de burger. Daarbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat de burger niet in alle gevallen een beroep op het vertrouwensbeginsel kan doen. Voor een geslaagd beroep is het namelijk van

⁵¹ 'Specialiteitsbeginsel geduid', Actioma, www.actioma.eu (zoek op *specialiteitsbeginsel geduid*).

belang dat de toezegging door het bevoegde bestuursorgaan is gedaan. Daarbij dient er sprake te zijn van het dispositievereiste wanneer het vertrouwen tegen de wet in is ontstaan. Het dispositievereiste houdt in dat degene die op grond van het gewekte vertrouwen handelingen heeft verricht die hij anders niet had verricht en daarbij in een meer nadelige positie is komen te verkeren.⁵² Kortom: om verwarring over de gewekte verwachtingen te voorkomen, kan het opstellen van een afsprakenlijst helpen.

3.6.6 Het gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel is in artikel 1 Grondwet weergegeven en houdt in dat het bestuursorgaan gelijke gevallen op gelijke wijze moet behandelen. Een beroep op het gelijkheidsbeginsel zal in weinig gevallen slagen, aangezien de kans nihil is dat er verschillende besluiten bestaan waarbij er sprake is van precies dezelfde feiten. Om de kans te verkleinen dat burgers zich tijdens een pre-mediationgesprek op de uitkomst van een besluit van een ander beroepen, is het aan te raden om de besluitvorming zo expliciet mogelijk te formuleren. Hiermee wordt het vormen van gelijksoortige situaties tegengegaan.

3.7 De mandaatregeling

Naast de (ongeschreven) wet- en regelgeving die voortkomt uit de Awb en de Wabo, ziet ook de mandaatregeling toe op de behandelingen van besluiten. Mandaat houdt in dat het bestuursorgaan de bevoegdheid toebedeeld krijgt om in naam van een ander te handelen, waarbij de verantwoordelijkheid bij de mandaatgever blijft.

In beginsel beslist het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) op de aanvraag van een omgevingsvergunning. Dit is het primaire besluit. Tevens behandelt het college de bezwaarschriften die eventueel volgen op het primaire besluit. De colleges die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland hebben de bevoegdheid tot het behandelen van de aanvragen van omgevingsvergunningen echter middels artikel 10:1 Awb gemandateerd. Hierdoor mag de directeur van de ODR, namens de colleges, i.c. namens de desbetreffende gemeenten, besluiten nemen. Hierbij is de directeur van de ODR de gemandateerde en het college van de gemeente de mandaatgever. Omdat de directeur van de ODR als gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, het college, is er instemming van de ODR nodig voordat de mandaatregeling van toepassing is. Uit de mandaatregeling van de Omgevingsdienst Rivierenland, blijkt dat deze toestemming door middel van ondertekening van de dienstverleningsovereenkomsten door de directeur van de ODR is geschiedt.

De individuele mandaatregelingen van de deelnemers bestaan uit een mandaatbesluit en een mandaatregister. Hieruit blijkt over welke bevoegdheden de gemandateerde namens de mandaatgever beschikt, oftewel over welke grondslagen de directeur van de ODR een beslissing mag nemen. Het behandelen van aanvragen omtrent de omgevingsvergunning alsmede de eventueel hieruit voortkomende bezwaarprocedure staan hierbij centraal. De gemandateerde in de mandaatregisters is, zoals eerder vermeld, de directeur van de ODR, die op zijn beurt onder-mandaat kan verlenen aan zijn medewerkers. In de praktijk heeft de directeur van de ODR middels een onder-mandaatbesluit de afdelingshoofden, coördinatoren en medewerkers voor besluiten ondergemandateerd.

Het uitgangspunt is, dat de besluitbevoegdheid zo laag mogelijk in de organisatie is belegd. De kanttekening hierbij is dat niet alle besluiten zo laag mogelijk liggen. Belangrijkere besluiten of besluiten die grote impact hebben liggen altijd hoger. Het is dan ook van belang dat de burger voorafgaand of tijdens het pre-mediationtraject op de hoogte wordt gebracht, in hoeverre het bestuursorgaan bevoegd is om in mandaat over de situatie te beslissen. Tegenstrijdige standpunten van verschillende bestuursorganen kunnen hiermee worden tegengegaan. Daarbij

⁵² CrvB 18 februari 1975, AB 1976, 63.

dient rekening te worden gehouden met het feit, dat er in beginsel geen mandaat wordt verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar is gericht in mandaat heeft genomen. Hierdoor mag het ODR dus niet zowel op het besluit in de primaire fase beslissen als op het bezwaar in de bezwaarfase. De ODR voldoet hieraan doordat zij de voorbereidingen op het besluit treffen en het college beslist op het bezwaar. Een goede afstemming over de wensen van het college en uitleg hierover aan de burger zijn hierbij van belang.

3.8 Tussenconclusie

Momenteel houdt de ODR zich bij de besluitvorming ten aanzien van de aanvraag tot en met de beslissing op de aanvraag op een omgevingsvergunning en het eventuele bezwaar (enkel) vast aan het formele proces. Dit is een langdurig proces, wat verkort kan worden wanneer pre-mediation wordt ingezet. Momenteel duren de primaire fase, de bezwaarfase en de (hoger) beroepsfase maximaal 70 weken. De inzet van pre-mediation in de primaire fase kan ervoor zorgen, dat het proces in 71% van de gevallen met 56 weken verkort kan worden. In de bezwaarfase leidt pre-mediation er in 66% van de gevallen toe, dat de 32 weken (hoger) beroepstermijn niet aan de orde is. Ook werkt pre-mediation kostenbesparend, aangezien de medewerkers meer tijd overhouden voor overige werkzaamheden wanneer geschillen sneller worden opgelost. Eveneens kan pre-mediation zorgen voor een vermindering van het aantal klachten, aangezien de klachtenbehandeling de mogelijkheid biedt tot de inzet van pre-mediation. Wanneer pre-mediation naast het formele proces wordt ingezet, dient er echter rekening te worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ook al ontbreekt er vanwege de flexibele schil om pre-mediation concrete wetgeving. De burger houdt immers altijd recht op een zorgvuldige belangenafweging en een gemotiveerd besluit. De burger moet voorts gelijk behandeld worden en er mag worden vertrouwd op de door het bestuursorgaan gewekte verwachtingen. Tot slot dient er rekening gehouden te worden met de mandaatregels.

4 Ervaringen van diverse organisaties met pre-mediation

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van diverse organisaties met pre-mediation uiteengezet. Hiervoor zijn juristen van deze organisaties geïnterviewd. De geïnterviewde organisaties betreffen de gemeente Tiel, de gemeente Hilversum, de gemeente Bodegraven – Reeuwijk (in samenwerking met de omgevingsdienst Midden-Holland), de omgevingsdienst Zuidoost-Brabant en de provincie Noord-Brabant. De interviews hebben een duidelijk beeld gegeven van de wijze waarop de organisaties hun medewerkers op de invoering van pre-mediation hebben voorbereid en de implementatie ervan verder hebben begeleid. Daarbij wordt er een aantal tips gegeven om pre-mediation zo efficiënt mogelijk binnen het werkproces te integreren. Tevens volgt er uit de interviews een lijst met contra-indicaties, verbeter- en pluspunten. Ook komt naar voren wat de tendens van het aantal bezwaarschriften van de diverse organisaties is, nadat pre-mediation in de diverse werkprocessen is doorgevoerd. Hiermee is inzichtelijk, of pre-mediation leidt tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften. Om dit te ondersteunen hebben de geïnterviewde partijen cijfers aangeleverd. De interviews zijn te vinden in bijlage 11 tot en met 15; de presentatie van de provincie Noord-Brabant aan de provincie Utrecht is opgenomen in bijlage 16.

4.1 Het draagvlak binnen de organisaties en de begeleiding van de medewerkers

Binnen de geïnterviewde organisaties is er op verschillende wijzen draagvlak voor de invoering van pre-mediation gecreëerd. Een stevig draagvlak is van belang voor een effectieve uitvoering van pre-mediation als werkwijze. De medewerkers moeten immers met de nieuwe werkwijze aan de slag en dit gaat beter wanneer zij de toegevoegde waarde van het informele instrument inzien. Ook moet het management of het bestuur het nut en de noodzaak van de invoering inzien. Wanneer er onvoldoende aandacht wordt besteed aan het creëren van draagvlak, blijkt de uitvoering van pre-mediation binnen het proces matig te zijn. Bijlage 11 vermeldt hiervan een voorbeeld. Doordat bij de desbetreffende organisatie enkel draagvlak werd gecreëerd met een korte toelichting op de positieve effecten van pre-mediation, waren de medewerkers ongemotiveerd om met de nieuwe werkwijze aan de slag te gaan. Bij organisaties die het beter aanpakten, bijvoorbeeld door goed voorbereide presentaties te geven en in gesprek te gaan met de medewerkers over hun wensen, waren de medewerkers uiteindelijk gemotiveerder om pre-mediation daadwerkelijk toe te passen. Ook het opzetten van een plan van aanpak en het aanwijzen van een projectleider kunnen helpen bij het creëren van draagvlak. Hierdoor verloopt de invoering gestructureerd.

Naast het creëren van een stevig draagvlak moeten de medewerkers ook goed begeleid worden in het toepassen van pre-mediation. Het moet immers duidelijk zijn hoe de nieuwe werkwijze moet worden ingevoerd en waar de aandachtspunten liggen. Binnen veel organisaties is er dan ook gekozen voor een cursus met betrekking tot mediationvaardigheden. Hierbij is veelal voor een meerdaagse cursus gekozen, gezien de vele informatie die op de medewerkers afkomt. Sommige organisaties hebben ook rollenspellen gebruikt om hun medewerkers te trainen in het toepassen van mediationvaardigheden. Vrijwel alle organisaties die voorafgaand aan het inzetten van pre-mediation cursussen hebben ingezet, zijn positief over de resultaten. Er werd aangegeven dat de medewerkers na de training beter in staat waren om informeel contact met de burger te leggen en beter met emoties wisten om te gaan.

4.2 De ervaringen met pre-mediation in de primaire fase

Nadat er draagvlak binnen de organisatie is gecreëerd en de medewerkers zijn begeleid in het toepassen van pre-mediation begint het toepassen van de vaardigheden in de praktijk. Van de vijf geïnterviewde organisaties hebben drie organisaties voor de invoering van pre-mediation in de primaire fase gekozen en alle organisaties hebben eveneens voor de invoering van pre-mediation in de bezwaarfase gekozen. Bij de organisaties die voor pre-mediation in de primaire fase hebben gekozen zijn er verschillende werkwijzen te onderscheiden. Hieronder worden deze toegelicht.

- De eerste werkwijze geeft veel vrijheid aan de medewerker. Bij deze werkwijze mag een medewerker na binnenkomst van een aanvraag zelf bepalen of er pre-mediation wordt ingezet. Hiervoor is geen stappenplan / protocol opgesteld. Mocht de medewerker van mening zijn dat pre-mediation een bijdrage kan leveren dan wordt er binnen ongeveer twee weken telefonisch contact met de burger opgenomen. Vanwege de werkdruk komt een persoonlijk gesprek amper voor.

De geïnterviewde medewerkers die werken met deze aanpak zijn over het algemeen positief gestemd over pre-mediation. Voorbeelden van deze aanpak zijn opgenomen in de bijlagen 11 (gemeente Tiel) en 15 (gemeente Hilversum). Zij merken, dat burgers zich serieuzer genomen voelen en het fijn vinden om extra uitleg te krijgen. Toch zou een protocol volgens de medewerker van de gemeente Tiel beter zijn, aangezien vrijheid laksheid met zich mee kan brengen. Medewerkers kiezen door de geboden vrijheid namelijk sneller voor de meest veilige weg, waardoor er vaker voor het reguliere proces wordt gekozen. Bij de gemeente Tiel wordt een persoonlijk gesprek vanwege de werkdruk ook zelden toegepast.

De gemeente Hilversum daarentegen zet vaker een persoonlijk gesprek in. Vooral in situaties waarbij meerdere belanghebbenden betrokken zijn, verkiezen zij een persoonlijk gesprek boven telefonisch contact. Hierdoor krijgt iedereen namelijk de gelegenheid om zijn verhaal te doen en om te reageren op de argumenten van anderen.

- Bij de tweede werkwijze neemt de medewerker altijd contact op met de burger nadat een aanvraag is binnengekomen. Enkel wanneer er sprake is van een contra-indicatie blijft pre-mediation achterwege.⁵³ Een voorbeeld van deze aanpak is de provincie Noord-Brabant (bijlage 12). In eerste instantie vindt het contact binnen twee of drie dagen na binnenkomst van de aanvraag plaats in de vorm van een telefonisch gesprek. Mocht het telefonisch contact onvoldoende blijken dan wordt er zo snel mogelijk een persoonlijk gesprek gepland.

De ervaring van de medewerker met deze werkwijze is erg positief, aangezien hij merkt dat de burger zich door deze aanpak begrepen en gehoord voelt. Er wordt namelijk tijd vrijgemaakt voor het luisteren naar hun standpunten en argumenten. Daarbij merken zij ook dat de burgers vaker tevreden zijn met de uitkomst. Wanneer er eerst naar de burger wordt geluisterd, wordt volgens de medewerkers een weigering van de aanvraag doorgaans makkelijker geaccepteerd. Hiermee wordt de burger tevredengesteld. De bezwaar- en beroepsprocedure kunnen worden uitgesloten, waarmee veel tijd kan worden bespaard. Pre-mediation wordt binnen de provincie Noord-Brabant dan ook als een waardevol instrument gezien.

⁵³ Zie paragraaf 4.5, voor een overzicht van de contra-indicaties.

4.3 De ervaringen met pre-mediation in de bezwaarfase

De inzet van pre-mediation in de bezwaarfase kwam bij de geïnterviewde organisaties vaker voor dan pre-mediation in de primaire fase. De meest voorkomende reden dat de organisaties voor pre-mediation in de bezwaarfase hebben gekozen, is dat het geschil in de bezwaarfase makkelijker te herkennen is. Zij zijn van mening dat de standpunten vaak duidelijker zijn in de bezwaarfase, waardoor er makkelijker tot de kern kan worden doorgedrongen. Dit komt doordat er doorgaans al (schriftelijke) contactmomenten zijn geweest voordat de bezwaarfase startte. Ook bij de toepassing van pre-mediation in de bezwaarfase zijn er verschillende werkwijzen te onderscheiden, welke hieronder worden toegelicht.

- Net als in de primaire fase wordt er ook in de bezwaarfase bij de gemeente Tiel en de gemeente Hilversum gebruik gemaakt van de werkwijze waarbij de medewerkers veel vrijheid krijgen. Hier mag de medewerker zelf inschatten, of de situatie geschikt of ongeschikt is voor de inzet van pre-mediation. Mocht een situatie geschikt worden geacht, dan neemt de medewerker telefonisch contact op met de burger. Eventueel volgt er bij complexe situaties nog een persoonlijk gesprek.

De ervaringen van de medewerkers die pre-mediation op deze wijze in de bezwaarfase toepassen zijn positief. Vooral de ruimte die wordt geboden om het juridisch jargon te verduidelijken aan de burgers, ervaren de medewerkers als prettig. Hierdoor krijgen de burgers meer inzicht in de rechtsregels. Daarbij merken zij dat pre-mediation in de bezwaarfase beroep vaak overbodig maakt. Doordat de burger intensiever bij het proces worden betrokken, de kans krijgt zijn verhaal te doen, accepteert hij – zo leert de ervaring - eerder een negatief besluit. De medewerkers geven tevens aan dat een procesplan dat voorziet in de toepassing van pre-mediation in sommige gevallen toch gewenst is. Dit kan ervoor zorgen dat pre-mediation vaker wordt toegepast.

- De tweede werkwijze is meer gestructureerd. Bij deze werkwijze is voorafgaand aan de invoering van pre-mediation een procesplan opgesteld. In dit procesplan staat omschreven wat er moet gebeuren, wie dit moet doen en binnen welk tijdsbestek de handelingen moeten plaatsvinden. Deze werkwijze is te vinden in bijlage 14, waarbij het procesplan uitvoerig wordt besproken. Wanneer het om een omgevingsvergunning gaat, neemt een medewerker van de geïnterviewde gemeente eerst contact op met de omgevingsdienst Midden-Holland. In veel gevallen wordt het pre-mediationproces dan overgedragen aan de omgevingsdienst, maar neemt een medewerker van de gemeente wel deel aan het persoonlijke gesprek. Voorafgaand aan het persoonlijke gesprek wordt er zo snel mogelijk contact met de burger opgenomen.

De ervaringen van de medewerkers van de gemeente die met deze aanpak werken zijn positief. Een luisterend oor leidt volgens hen tot begrip. De situatie waarbij gemeente en omgevingsdienst samenwerken is volgens de medewerkers effectief, omdat de burger hierdoor uitleg krijgt over alle aspecten van de situatie. Ook leren de medewerkers van de verschillende situaties, wat kan helpen bij het toepassen van pre-mediation in toekomstige gevallen.

- Ook de derde werkwijze ziet toe op samenwerking. Bij deze werkwijze werkt de omgevingsdienst Zuidoost-Brabant samen met de provincie Noord-Brabant. De aanvraag van de vergunning komt, net als bij de ODR, binnen bij de gemeente waarna de omgevingsdienst de aanvraag op basis van mandaat in behandeling neemt. Wanneer er een bezwaarschrift volgt, bereidt de omgevingsdienst het besluit voor, maar is de gemeente degene die het besluit daadwerkelijk neemt. Mocht de omgevingsdienst

adviseren het bezwaar af te wijzen, dan neemt een mediation-secretaris van de provincie telefonisch contact op met de burger. Mocht dit onvoldoende blijken dan volgt er een persoonlijk gesprek. Bij dit gesprek zijn de omgevingsdienst, de provincie en de burger aanwezig. Hierbij maakt de provincie gebruik van mediationvaardigheden en gaat de omgevingsdienst enkel in op de feiten. Voorafgaand aan het gesprek geeft de omgevingsdienst aan de burger aan waar het gesprek voor bedoeld is, zodat verkeerde verwachtingen worden weggenomen.

De medewerker van de omgevingsdienst ervaart deze vorm van pre-mediation als erg prettig. Zij is van mening dat de burger sneller emoties en argumenten uitspreekt, wanneer er geen directe confrontatie met de medewerker die het bezwaar heeft afgewezen plaatsvindt. De mediation-secretaris stapt daardoor als onafhankelijke derde in het proces, waardoor het te vergelijken is met mediation in de rechtspraak.

Volgens de medewerkers van de omgevingsdienst levert deze aanpak snellere informatie op en voelen burgers zich nog beter bij het proces betrokken en gehoord. Dit zorgt voor een hogere klanttevredenheid en vermindert het aantal beroepen.

- De laatste werkwijze is vergelijkbaar met de tweede werkwijze van het primaire proces. Bij deze werkwijze nemen de medewerkers van de provincie Noord-Brabant (bijlage 12) in alle gevallen contact op met de burger, nadat een bezwaarschrift is binnengekomen. In eerste instantie vindt er telefonisch contact plaats en in sommige gevallen volgt een persoonlijk gesprek. Dit gebeurt binnen enkele dagen na binnenkomst van een bezwaarschrift.

De medewerker die met deze werkwijze werkt, vindt pre-mediation in combinatie met deze werkwijze geschikt, omdat hierdoor iedereen gelijk wordt behandeld en wordt gehoord. De medewerker uit bijlage 12 ziet pre-mediation vooral als een goed middel doordat de burgers extra de kans krijgen om hun visie op de zaak naar voren te brengen. Doordat de medewerker hier uitgebreid op in kan gaan, volgt er vaak duidelijkheid. Daarbij mondt duidelijkheid volgens hem vaak uit in acceptatie van de uitkomst. Volgens hem is de bezwaarfase een geschikt moment. De burger gaat in het bezwaarschrift vaak dieper in op de problemen, waardoor het probleem dan gemakkelijker te herkennen is dan in de primaire fase.

4.4 Verbeterpunten en contra-indicaties

Gezien de vele positieve reacties valt te concluderen dat de geïnterviewde medewerkers de inzet van pre-mediation binnen de verschillende werkwijzen als prettig ervaren. Toch gaven alle medewerkers ook aan enkele verbeterpunten te hebben. Daarbij maken veel organisaties gebruik van een lijst met contra-indicaties, zodat het duidelijk is wanneer pre-mediation niet geschikt is.

De verbeterpunten

Ten eerste gaf de medewerkster die met de “losse aanpak” (zie § 4.2 en § 4.3) werkt aan, dat een vast protocol vaak efficiënter is. Dit komt doordat een vast protocol meer houvast biedt bij de wijze van aanpak, die situatie-afhankelijk is. Wanneer dit duidelijker is, wordt pre-mediation volgens haar sneller ingezet. Ten tweede werd aangegeven dat het van belang is dat de burgers goed worden ingelicht over de werking en de procedure van pre-mediation. Dit wordt als verbeterpunt gezien omdat burgers in eerste instantie vaak denken dat pre-mediation een langdurig proces is, waardoor zij de voorkeur aan de reguliere procedure geven. Daarnaast geeft de omgevingsdienst die samenwerkt met de provincie aan, dat het belangrijk is om van tevoren duidelijk te maken waar het pre-mediationgesprek wel en niet over gaat. Hierdoor wordt

voorkomen, dat het gesprek te veel afwijkt van de belangrijke feiten en dat burgers verkeerde verwachtingen krijgen.

De contra-indicaties

Bij veel organisaties kwam naar voren dat procedures, waarbij advocaten betrokken zijn als lastig worden ervaren. De reden die hierbij wordt gegeven is dat advocaten vaak vasthouden aan juridische regels en de procedure willen winnen, in plaats van deel te nemen aan een informeel gesprek. Daarnaast hebben veel organisaties te maken met burgers die vaker dan wenselijk bezwaar indienen. De bezwaren komen dan veelal voort uit onvrede, waarbij de burger niet openstaat voor een informele oplossing. Een gesprek over de bezwaren is in deze situatie vaak niet effectief, maar een gesprek tussen de desbetreffende burger en bijvoorbeeld een medewerker van de afdeling servicediensten wellicht wel. Ook in het geval dat er tevens een strafrechtelijke procedure loopt, zien organisaties vaak af van pre-mediation. De uitkomst van de strafrechtelijke procedure wordt dan eerst afgewacht. Tevens wordt er van pre-mediation afgezien, wanneer partijen een uitspraak wensen. Een oorzaak kan zijn, dat de partijen in de toekomst vaker in dezelfde soort situaties raken, waardoor duidelijkheid gewenst is. Verder geeft de provincie Noord-Brabant in haar presentatie aan de provincie Utrecht aan (zie bijlage 16), dat pre-mediation een lastig proces is, wanneer er te veel betrokkenen moeten worden gehoord. Vaak wordt er dan geen oplossing gevonden waarin iedereen zich kan vinden en is de reguliere procedure beter toepasbaar. Daarnaast zien zij van pre-mediation af bij politiek-bestuurlijke gevoelige zaken, omdat media-aandacht hiermee kan worden voorkomen. Ook wanneer de burger het pre-mediationproces ernstig tegenwerkt en geen bereidheid toont, wordt afgezien van pre-mediation. Tot slot is een situatie waarbij de burger erg emotioneel reageert niet gelijk een contra-indicatie, maar is het wel aan te raden om een ervaringsdeskundige met een psychologische achtergrond ook deel te laten nemen aan het pre-mediationgesprek. Deze zaken vragen immers om meer deskundigheid.

4.5 Tips van de geïnterviewde organisaties aan de ODR

Naar aanleiding van de ervaringen en de hieruit voortkomende verbeterpunten van de medewerkers van de geïnterviewde organisaties, volgt een aantal tips voor de ODR. Vrijwel alle organisaties gaven aan dat het lastig kan zijn om het werkproces om te zetten en pre-mediation aan het proces toe te voegen. Ervaring zorgt echter voor verbetering, waardoor het van belang is om gewoon de telefoon te pakken. Het opstellen van een stappenplan kan hierbij houvast bieden voor de medewerkers, zodat zij weten hoe en wanneer zij in bepaalde situaties moeten handelen. Dit zorgt er ook voor dat de drempel om te beginnen met bellen wordt verkleind. Daarnaast is een training voor de medewerkers van belang, zodat zij leren persoonlijk contact te leggen en mediationvaardigheden toe te passen. De trainingen kosten geld, maar deze kosten worden terugverdiend, wanneer de medewerkers door de mediationvaardigheden de processen kunnen bekorten. Daarbij kunnen de mediationvaardigheden ervoor zorgen, dat de burger een minder grote afstand tussen zichzelf en de organisatie voelt. De burger zal dan meer informatie geven en er kan sneller een voor hem aanvaardbare oplossing worden bereikt. Om ervoor te zorgen, dat niet elke nieuwe medewerker een cursus hoeft te volgen, is het een tip om al bij de sollicitatiegesprekken op de communicatieve competenties van de sollicitant te letten. Tevens is het creëren van draagvlak van belang. Dit kan onder andere worden gecreëerd door de medewerkers bij het proces te blijven betrekken. Door het aanstellen van een werkgroep wordt een vaste club collega's gevormd bij wie de medewerkers terecht kunnen voor vragen en opmerkingen. Ook kunnen zij aan de medewerkers presentaties geven over de werking en de effecten van pre-mediation. Tegelijkertijd voeren zij evaluatiegesprekken met hen, zodat duidelijk wordt hoe zij over de nieuwe manier van werken denken. Mochten zij verbeterpunten of opmerkingen met betrekking tot het proces hebben dan kunnen deze worden geëvalueerd.

Tijdens deze evaluatiegesprekken wordt er positieve feedback aan de medewerkers gegeven, zodat zij worden gestimuleerd om pre-mediation te blijven inzetten.

4.6 De tendens van het aantal bezwaarschriften na de invoering van pre-mediation

Naast de ervaringen en tips die voortkomen uit interviews met medewerkers van andere organisaties, is het ook interessant om de tendens van het aantal bezwaarschriften na de invoering van pre-mediation binnen de organisaties te bekijken. Hiermee kan inzichtelijk worden gemaakt of pre-mediation ook daadwerkelijk resulteert in minder bezwaarschriften en een hogere tevredenheid. Percentages van intrekkingen in de primaire fase werden niet bijgehouden bij de geïnterviewde organisaties.

De cijfers van het aantal bezwaren worden wel bijgehouden en worden hieronder in een tabel uiteengezet.

De organisatie	Gemeente Tiel	Provincie Noord-Brabant	Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant	Gemeente Bodegraven-Reeuwijk	Gemeente Hilversum
Het percentage waarmee het aantal bezwaarschriften is verminderd	Intern: - 36% Extern: - 50%	2015: - 45% 2016: - 46%	- 60% tot - 70%	- 27%	- 48%

Ter aanvulling op de bovenstaande tabel volgt hier nog een aantal gegevens:

- Onder de interne commissie van de gemeente Tiel wordt de bezwarencommissie verstaan en onder de externe commissie de klachtencommissie. De redenen voor de intrekkingen waren, dat aan het bezwaar tegemoet is gekomen of uitleg over het bezwaar volstond. De tegemoetkoming en de uitleg zijn geschied in de vorm van pre-mediation.
- De redenen voor de intrekkingen bij de provincie Noord-Brabant zijn, dat er een luisterend oor werd geboden en er nadere toelichting en verduidelijking op c.q. van het besluit werd gegeven. Ook leidde het pre-mediationgesprek tot nieuwe inzichten.

Door het ontbreken van absolute cijfers kan geen gemiddeld resultaat over de geïnterviewde organisaties worden berekend. Wel kan worden geconcludeerd, dat bij de geïnterviewde organisaties het aantal bezwaren substantieel tot heel sterk is afgenomen. De conclusie is dan ook dat de inzet van pre-mediation zeer effectief blijkt.

Overige cijfers

Naast de cijfers omtrent de vermindering van het aantal bezwaren is er nog een aantal interessante cijfers op andere gebieden uit de interviews naar voren gekomen. Ten eerste blijkt uit verschillende rapporten van de provincie Noord-Brabant, dat de bezwaarmakers de inzet van pre-mediation een gemiddeld rapportcijfer van een 7,9 geven. Hierbij nam het vertrouwen van de burger in de overheid toe. Daarbij neemt bij de provincie Noord-Brabant de doorlooptijd van de bezwaarprocedures bij de toepassing van pre-mediation met 37% af. Bij de inzet van pre-mediation bespaart de omgevingsdienst Zuidoost-Brabant gemiddeld 23% op de tijdsbesteding en 27% op de kosten.

4.7 Tussenconclusie

Uit de interviews met medewerkers van verschillende organisaties blijkt, dat organisaties vrijwel allemaal draagvlak creëren voordat zij pre-mediation in het proces invoeren. Hierbij worden veelal presentaties gebruikt, waarin aandacht wordt besteed aan de effecten en betekenis van pre-mediation. Wanneer pre-mediation vervolgens wordt doorgevoerd kan de toepassing op verschillende manieren plaatsvinden. Zowel in de primaire fase als in de bezwaarfase kan dit gebeuren door de medewerkers vrijheid te geven om pre-mediation in te zetten.

Daarnaast kan er een procesplan worden opgesteld waarbij vaak contact met de burger wordt opgenomen. Verder kan er in de bezwaarfase tevens gebruik worden gemaakt van een samenwerkingsverband met de provincie.

Toch geven de geïnterviewde medewerkers, ongeacht welke werkwijze er wordt gehanteerd, aan, dat zij een aantal contra-indicaties en verbeterpunten voor de werkwijzen zien. Hierbij is de meest voorkomende contra-indicatie dat er al een strafrechtelijke procedure loopt, waardoor pre-mediation geen geschikt instrument is. De meest voorkomende tip is een cursus mediationvaardigheden. Deze kan namelijk zorgen voor een beter inlevingsvermogen van de medewerker, waardoor er sneller tot een oplossing kan worden gekomen.

Ondanks de verbeterpunten en contra-indicaties zorgt pre-mediation tot een substantiële vermindering van het aantal bezwaren. Daarnaast blijkt dat de doorlooptijd tijden en kosten kunnen verminderen en de tevredenheid van de burger kan stijgen door de inzet van pre-mediation.

5 Stappenplan om pre-mediation door te voeren binnen de ODR

Omdat de invoering van pre-mediation binnen de ODR een nieuwe werkwijze beoogt, is het van belang dat deze goed wordt voorbereid. In het voorbereidingsproces moet aandacht worden besteed aan alle aspecten die in de vorige hoofdstukken aan bod zijn gekomen. Hierdoor moet er zowel aandacht aan het creëren van draagvlak worden besteed als aan het opleiden van de medewerkers. Om inzichtelijk te maken op welke manier de ODR alle aspecten kan behandelen volgt hierna een stappenplan voor de invoering van pre-mediation binnen de organisatie.

Stap 1: het voorwerk

- ✓ Creëer draagvlak onder de medewerkers en het management.

De invoering van pre-mediation zorgt ervoor, dat de medewerkers met een andere werkwijze moeten gaan werken. Wanneer zij de toegevoegde waarde van het instrument niet inzien, kan dit weerstand opwekken. Daarom is het van belang, dat voorafgaande aan de invoering van pre-mediation binnen de organisatie de medewerkers van de kracht van pre-mediation worden overtuigd. Door presentaties te geven worden zij bekend met het begrip en de werkwijze. Daarbij kunnen vergelijkbare organisaties worden uitgenodigd om hun ervaringen en cijfers te delen.

Naast het creëren van draagvlak onder de medewerkers moet er ook draagvlak zijn onder het management. Wanneer het management ongemotiveerd is om met de nieuwe werkwijze aan de slag te gaan, wordt het moeilijk om de medewerkers te motiveren. Hierdoor is het van belang om ook een ervaringsdeskundige uit te nodigen om het management een presentatie te geven over de toegevoegde waarde van pre-mediation.

- ✓ Stel een werkgroep op of stel een projectleider aan.

Voor een efficiëntere communicatie kan het helpen om een werkgroep of projectleider aan te stellen. Zij kunnen de basis van het project vormen, door in beginsel de presentaties te verzorgen. Ook kunnen zij de successen bij andere organisaties en de verschillende werkwijzen toelichten. Naast de organisatie overtuigen van de toegevoegde waarde van pre-mediation kunnen zij ook het aanspreekpunt worden voor vragen en opmerkingen over pre-mediation.

- ✓ Ga in gesprek met de medewerkers.

Een aanspreekpunt voor de medewerkers is van belang, omdat zij vaak vragen hebben en behoefte kunnen hebben aan een bredere uitleg. Een projectleider of een werkgroep die over veel kennis over het onderwerp beschikt, kan hun vragen beantwoorden. Het kan tevens helpen om informatie over het onderwerp te verspreiden in de vorm van publicaties op intranet of in informatiefolders.

Naast vragen, kunnen medewerkers ook kritiek hebben op de nieuwe werkwijze. Door hen de ruimte te geven om hun kritiek te uiten, kan er samen naar oplossingen worden gezocht. Wellicht komt hier een meer geschikte werkwijze uit voort. Om de kritiek te meten, is het aan te raden om niet af te wachten tot de medewerkers naar de werkgroep of projectleider gaan, maar om uit eigen beweging (tussentijds) met de medewerkers in gesprek te gaan.

- ✓ Investeer in tijd en geld.

In het creëren van draagvlak vergt tijd, aangezien er presentaties moeten worden gegeven en er gesprekken met medewerkers moeten worden gehouden. Daarnaast moeten zij zich de nieuwe werkwijze eigen maken. Door hen een cursus mediationvaardigheden aan te bieden kunnen zij leren om mediationvaardigheden toe te passen. De cursus kost zowel tijd als geld. Hierdoor is het van belang, dat er (opleidings)budget wordt vrijgemaakt. De kosten kunnen worden gezien als een investering, wat in paragraaf 3.4 uitgebreid aan bod is geweest.

Stap 2: de aanvang

- ✓ Stel een protocol of een interne gedragslijn op.

Een protocol of interne gedragslijn kan inzichtelijk maken wat de medewerkers op welk moment moeten doen. Hoe dit eruit komt te zien is afhankelijk van de gewenste werkwijze. Hieronder volgt een voorbeeld van een protocol wat gebaseerd is op de werkwijze van de geïnterviewde organisaties uit de bijlage. Dit voorbeeld kan helpen bij het opstellen van een protocol of interne gedragslijn in de toekomst.

- Neem na binnenkomst van een aanvraag of bezwaarschrift zo snel mogelijk (uiterlijk binnen twee à drie weken) contact op met de aanvrager of bezwaarmaker. Geef in dit telefonisch contact aan, waarom de aanvraag wordt afgewezen of waarom het bezwaar ongegrond wordt verklaard.
- Mocht er sprake zijn van contra-indicatie (zie paragraaf 4.4) zie dan af van pre-mediation.
- Mocht er sprake zijn van een complexe situatie, maak dan een afspraak voor een persoonlijk gesprek met de aanvrager of bezwaarmaker. Voorbeelden van complexe situaties zijn emotionele omstandigheden of zaken, waarbij de wetgeving te ingewikkeld is om telefonisch uitgelegd te worden.
- Geef voorafgaand aan een persoonlijk gesprek aan, waar het gesprek voor bedoeld is. Hiermee kan worden voorkomen dat de verwachting van de aanvrager of bezwaarmaker is dat er tot een oplossing wordt gekomen. Het gesprek is immers bedoeld om de situatie uit te leggen en de burger een luisterend oor te bieden. Het maken van een standaard informatiefolder met informatie omtrent pre-mediation kan hierbij helpen. Dit document kan dan voorafgaand aan de pre-mediation gesprekken per brief of per mail naar de aanvrager of bezwaarmaker worden gestuurd.
- Geef aan het eind van een persoonlijk gesprek een schriftelijk verslag mee waarin de besproken punten worden aangehaald. Hiermee wordt extra duidelijkheid bij de burger verschaft.

- ✓ Geef de medewerkers de nodige cursussen.

Om ervoor te zorgen dat de medewerkers zich goed kunnen inleven in de kwestie is het aan te raden om een cursus met betrekking tot mediationvaardigheden aan te bieden. Met deze bagage komen zij meer belangstellend over en voelt de burger zich gehoord. Ook leren de medewerkers om te gaan met lastige situaties. Voorbeelden van lastige situaties zijn die, waarin de emoties hoog oplopen, of de burger weinig informatie loslaat. Door de juiste vragen te stellen en de juiste houding aan te nemen, wordt de kans vergroot, dat het pre-mediationgesprek resulteert in een hogere tevredenheid van de burger.

Stap 3: de ontwikkeling

- ✓ Maak duidelijk wie wat doet.

Bij de inzet van pre-mediation in het werkproces kan er voor verschillende wijzen van aanpak worden gekozen. Ten eerste kan ervoor worden gekozen om de medewerker die doorgaans de vergunningen behandelt de aanvrager of bezwaarmaker te laten bellen. Het voordeel van deze aanpak is dat de medewerker alle kennis omtrent de situatie paraat heeft. Ten tweede kan er een medewerker worden aangesteld die alle aanvragers en bezwaarmakers belt. Hierdoor wordt de aanvrager of bezwaarmaker niet direct geconfronteerd met de medewerker die de vergunning heeft behandeld. Als middenweg op deze twee werkwijzen kan er worden gekozen om per afdeling of per team een verantwoordelijke aan te stellen. Bij deze werkwijze is de werkdruk lager dan bij de werkwijze waarbij er een medewerker wordt aangesteld die alle aanvragers en bezwaarmaker belt. Bovendien is daarmee de kwetsbaarheid van een éénmansfunctie minder. Tot slot kan ervoor worden gekozen om samen te werken met de gemeente of provincie. Een medewerker van de gemeente of provincie neemt dan contact op met de burger en de medewerker van de ODR sluit dan enkel aan bij het persoonlijk gesprek. Dit is echter een omslachtige methode, aangezien zowel de medewerker van de ODR als de medewerker van de gemeente of provincie zich moeten inlezen in het feitencomplex van de vergunning. Het voordeel van deze werkwijze is dat de ODR hierdoor niet hoeft te investeren in een cursus mediationvaardigheden. De medewerker van de ODR sluit dan tijdens het gesprek enkel aan in de hoedanigheid van vergunningverlener en is niet tevens als mediator.

Stap 4: de terugblik

- ✓ Registreer de resultaten.

Door de resultaten bij te houden wordt inzichtelijk gemaakt, of pre-mediation binnen de ODR daadwerkelijk helpt. Wanneer het resulteert in een verbetering van de klanttevredenheid en / of een vermindering van het aantal bezwaarschriften levert pre-mediation een positieve bijdrage aan het werkproces. Mochten de resultaten (amper) verbeteren, dan moet er worden gezocht naar manieren waarop de werkwijze kan worden verbeterd.

- ✓ Voer evaluaties uit.

Ga met de medewerkers in gesprek over hun ervaringen met de toepassing van pre-mediation. Hierdoor kunnen de plus- en minpunten in kaart worden gebracht. Wanneer de minpunten duidelijk in beeld zijn, kan er naar mogelijkheden worden gezocht om deze weg te werken. Bovendien krijgen de medewerkers tijdens deze gesprekken de gelegenheid om hun verhaal te doen. Deze betrokkenheid motiveert en draagt op een positieve manier bij aan de werksfeer.

6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk vat de informatie van de voorgaande hoofdstukken samen. De informatie betreft de betekenis van pre-mediation binnen bestuurlijke organisaties, de reden waarom pre-mediation een geschikt instrument is voor het verminderen van bezwaarschriften, het huidige juridische proces van de ODR en de beginselen van behoorlijk bestuur die hierbij centraal staan. Tevens volgt er informatie over de werkwijzen van andere organisaties met pre-mediation en de tendens van het aantal bezwaarschriften na invoering van pre-mediation.

Vervolgens wordt in § 6.2 behandeld, op welke wijze pre-mediation het meest efficiënt in het primaire proces en het bezwaarproces kan worden geïntegreerd, zodat daarmee de belasting in tijd en geld wordt verminderd en de afzet van het product “Pre-mediation” wordt verhoogd. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de conclusies en de analyse van de invoering van pre-mediation bij vergelijkbare organisaties. Hierdoor weet de afdeling Vergunningverlening en het team Juridische Zaken van de afdeling Specialisten & Advies van de ODR welke punten bij het invoeren van pre-mediation aandacht behoeven.

6.1 Conclusies

Pre-mediation is een combinatie van het voeren van een informeel gesprek en het toepassen van mediationvaardigheden door het bestuursorgaan. Daarnaast wordt pre-mediation als het voorstadium van mediation in de rechtspraak gezien. Doordat er bij mediation in de rechtspraak een derde en onafhankelijke partij als mediator optreedt, is er een onderscheid tussen beide vormen van mediation te maken.

Bij pre-mediation staat het toepassen van mediationvaardigheden centraal, waarmee de burger een luisterend oor wordt geboden en de tevredenheid van de burger kan worden verhoogd. Een cursus mediationvaardigheden kan de medewerkers van de ODR leren om de LSD-technieken toe te passen. LSD staat voor actief Luisteren, Samenvatten van het gesprek en Doorvragen. Daarnaast kan de cursus de medewerkers helpen bij het maken van juiste afwegingen en het behartigen van de juiste belangen. Gedurende het toepassen van deze vaardigheden is het van belang om de burger centraal te laten stellen. Door de ANNA-methode (Altijd Navragen, Nooit Aannemen) toe te passen, voldoende tijd in te plannen en op de non-verbale communicatie te letten, kan er rekening met de behoeften en verlangens van de burger worden gehouden. Behalve dat de medewerkers moeten leren omgaan met mediationvaardigheden, moeten zij en het managementteam (MT) worden overtuigd van de positieve bijdrage van pre-mediation. Als het MT overtuigd is, wordt er tijd en ruimte gecreëerd om pre-mediation in te voeren. Daarnaast dienen de medewerkers te worden overtuigd, omdat zij met de nieuwe werkwijze aan de slag moeten. Overtuiging van het nut is een voorwaarde voor draagvlak binnen de organisatie. Draagvlak kan bij management en medewerkers echt worden gecreëerd door in gesprek te gaan over de wensen met betrekking tot de invoering en door presentaties te geven over pre-mediation. Uit interviews met medewerkers van de ODR die tevens gecertificeerde mediators zijn, blijkt dat zij momenteel al positief tegenover het begrip pre-mediation staan, omdat zij merken dat de burger de behoefte heeft om zijn verhaal te doen. Omdat er momenteel binnen de ODR nog geen cursussen mediationvaardigheden zijn gegeven, lijkt het hen beter dat niet de medewerker die het besluit in mandaat heeft genomen pre-mediation toepast, maar een derde die al de nodige ervaring heeft. De derde is een andere medewerker van de ODR, die verder niet betrokken is geweest bij de besluitvorming. Doordat pre-mediation een flexibel begrip is, staat het de ODR vrij om het proces op deze wijze in te richten.

Pre-mediation wordt dus door de gecertificeerde mediators als geschikt middel gezien, omdat de burgers hierdoor de kans krijgen om hun verhaal te doen. Daarnaast is pre-mediation ook

een geschikt middel om tijds- en kostenbesparing te effectueren. Wanneer de reguliere procedure wordt doorlopen volgens de formele termijnen, duurt deze maximaal 70 weken; uitgesplitst in de primaire fase (≤ 14 weken), de bezwaarfase (≤ 24 weken), de beroepsfase en het hoger beroep (beide ≤ 16 weken). De doorlooptijd vermindert substantieel, wanneer in de primaire fase het bestuursorgaan geen gebruik maakt van verlenging (zes weken) en in de bezwaarfase afziet van verdaging (zes weken) en commissie (zes weken). Indien er geen sprake is van bijzondere omstandigheden, kan ook de beroepsfase worden bekort (zes weken). Wanneer de u.o.v. wordt doorlopen volgens de formele termijnen, duurt deze maximaal 62 weken; uitgesplitst in de primaire fase (≤ 30 weken), de beroepsfase en het hoger beroep (beide ≤ 16 weken). Geen verlenging bij de u.o.v. resulteert in een identieke bekorting.

Uit het onderzoeksrapport "Prettig contact met de overheid" blijkt, dat pre-mediation in 71% van de gevallen in de primaire fase voor een informele oplossing kan zorgen. Dit betekent dat pre-mediation bij het doorlopen van de reguliere proces, in 71% van de gevallen het proces met 56 weken kan bekorten. Bij het doorlopen van de u.o.v. kan in 71% van de gevallen het proces met 32 weken worden verminderd. In de bezwaarfase zorgt pre-mediation voor een gemiddelde afname van 66%, waardoor er in 66% van de gevallen de 32 weken van het (hoger) beroep niet aan de orde zijn.

Door de tijdsbesparing is pre-mediation ook kostenbesparend, doordat het bestuursorgaan door de tijdsbesparing meer tijd overhoudt voor andere werkzaamheden. Deze tijds- en kostenbesparing maakt pre-mediation tot een aantrekkelijk product en vergroot de afzetkans. Deelnemers van de ODR zullen het product namelijk sneller afnemen, wanneer het effectief blijkt te zijn. Wanneer pre-mediation naast het formele proces wordt ingezet, dient er echter wel rekening te worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De burger houdt immers altijd recht op onder meer een zorgvuldige belangenafweging en een gemotiveerd besluit. De burger moet voorts gelijk behandeld worden en er mag worden vertrouwd op de door het bestuursorgaan gewekte verwachtingen. Ook dienen de regels rondom de mandaatregeling in acht te worden gehouden. De mandaatregeling geeft weer welke besluiten de directeur van de ODR namens de colleges van de aangesloten gemeenten mag nemen. Daarnaast mag de directeur van de ODR middels een ondermandaatbesluit de afdelingshoofden, coördinatoren en medewerkers voor besluiten ondermandateren. Het uitgangspunt is dat de besluitbevoegdheid zo laag mogelijk in de organisatie is belegd.

In welke mate het aantal bezwaarschriften afneemt is echter ook afhankelijk van de organisatie. Tussen de geïnterviewde organisaties zijn grote verschillen te zien ten aanzien van de procentuele verminderingen bij pre-mediation. De omgevingsdienst Zuidoost-Brabant presteert momenteel het beste met een vermindering van 60% tot 70% van het aantal bezwaarschriften. De Gemeente Bodegraven-Reeuwijk (in samenwerking met de omgevingsdienst Midden-Holland) is nog op zoek naar de juiste manier van aanpak waardoor hun afname maar 27% is. De gemeente Tiel met een gemiddelde afname van 43%, de provincie Noord-Brabant met een gemiddelde afname van 45,5% en de gemeente Hilversum met een afname van 48% positioneren zich ertussen in.

Naast het feit dat de geïnterviewde organisaties verschillende procentuele afnameniveaus kennen, verschillen zij ook in hun manier van aanpak. In de primaire fase wordt de meest vrije aanpak gevoerd bij de gemeente Tiel en de gemeente Hilversum. Bij deze gemeenten mogen de werknemers na binnenkomst van een aanvraag voor een vergunning zelf bepalen, of zij pre-mediation inzetten. Omdat er geen regels over de procedure zijn opgesteld, hanteren deze gemeenten geen beleidslijnen. Mocht er contact met de aanvrager worden opgenomen, dan gebeurt dit binnen twee weken. De ervaringen van de geïnterviewde medewerkers met deze aanpak zijn positief, maar men staat ook niet onwelwillend tegenover het voldoen aan een

beleidslijn. Immers, doordat de medewerkers momenteel sneller voor de meest veilige weg kiezen, wordt er vaker voor het reguliere proces gekozen. De provincie Noord-Brabant kiest voor een gestructureerde weg, waarbij de medewerkers na binnenkomst van een aanvraag voor een vergunning altijd contact met de aanvrager opnemen. Deze gemeenten hanteren wel een beleidslijn. Dit contact vindt binnen twee of drie dagen na binnenkomst van de aanvraag plaats. De medewerkers van de provincie Noord-Brabant zijn erg tevreden over deze aanpak omdat zij merken dat de burger zich door deze aanpak begrepen en gehoord voelt. Ook in de bezwaarfase worden deze twee werkwijzen toegepast, waarbij er tevens gebruik wordt gemaakt van een beleidslijn. Daarnaast ziet de werkwijze van de omgevingsdienst Zuidoost-Brabant in de bezwaarfase toe op samenwerking. Niet een medewerker van de omgevingsdienst, maar een mediation-secretaris van de provincie neemt contact met de burger op. Zij ervaren deze aanpak als positief, omdat zij van mening zijn dat de burger sneller emoties en argumenten uitspreekt, wanneer hij niet direct wordt geconfronteerd met de medewerker die het bezwaar heeft afgewezen.

Het is aan de ODR om een keuze te maken voor een werkwijze. Alle werkwijzen blijken efficiënt volgens de geïnterviewde organisaties, maar welke werkwijze efficiënt is voor de ODR ligt aan de wensen van het managementteam en de medewerkers. Bij elke werkwijze is het van belang, dat er rekening wordt gehouden met de rechtsregels die reeds zijn besproken, de mediation-vaardigheden juist worden toegepast, er draagvlak is en er wordt afgezien van pre-mediation bij contra-indicaties. Volgens de geïnterviewde organisaties zijn de meest voorkomende contra-indicaties procedures waarbij advocaten betrokken zijn, burgers die (te) vaak bezwaar maken, een lopende strafrechtelijke procedure, partijen die een rechterlijke uitspraak wensen, er te veel betrokkenen zijn, de burger geen bereidheid toont, er te veel emotionele aspecten meespelen of wanneer het om een politiek-bestuurlijk gevoelige zaken gaat.

6.2 Aanbevelingen

➤ Creëer draagvlak

Het is van belang om zowel het managementteam als de medewerkers de kans te geven om hun mening over het proces te geven. Voorafgaand aan de invoering van de nieuwe werkwijze kunnen de opvattingen in kaart worden gebracht tijdens de gesprekken die worden gehouden om draagvlak te creëren. Draagvlak onder het management is belang voor een juiste aansturing van het proces en draagvlak onder de medewerkers is van belang omdat zij met de nieuwe werkwijze aan de slag moeten. Omdat het management belast is met de aansturing van het proces, is het aan te raden om een lid van het managementteam als verantwoordelijke aan te stellen. Op deze manier wordt de invoering en de uitvoering van het proces gestructureerd. Naast het feit dat er draagvlak ontstaat door in gesprek te gaan met de medewerkers, helpt het om presentaties te houden over de betekenis van pre-mediation en de werkwijze met dit instrument bij de ODR. Afgaand op de ervaringen van de medewerkers van vergelijkbare organisaties blijkt dat presentaties van ervaringsdeskundigen op het gebied van pre-mediation aanslaan.

➤ Creëer een werkgroep

Ook het opstellen van een werkgroep kan helpen bij het creëren van draagvlak. De leden van de werkgroep worden het aanspreekpunt voor de vragen die de medewerkers hebben en verzorgen de cursussen en evaluaties. Wanneer de werkgroep structureel bijeenkomt kunnen zij de ervaringen van de medewerkers bespreken en vormgeven in verbeterpunten. Ook kunnen er casussen worden behandeld van zaken die op dat moment van belang zijn. Doordat zij op alle vlakken weten wat er speelt, kunnen zij het managementteam bijpraten, zodat zij ook op de hoogte blijven van de ontwikkelingen. Op deze wijze blijft pre-mediation een actueel onderwerp.

➤ Kies de meest efficiënte werkwijze

De gecertificeerde mediators gaven de voorkeur aan een werkwijze waarbij niet de medewerker die het besluit in mandaat heeft genomen de burger belt, maar een derde. Deze werkwijze heeft als voordeel dat de burger niet gelijk wordt geconfronteerd met de medewerker die het besluit heeft genomen. Het nadeel van deze werkwijze is echter dat het een dagtaak is om met alle burgers van alle zaken contact op te nemen. Vele organisaties gebruiken de werkwijze waarbij de medewerker die het besluit neemt tevens contact opneemt met de burger. Deze werkwijze heeft als voordeel dat de medewerker op de hoogte is van alle aspecten rondom de aanvraag of het bezwaar. Als nadeel geldt, dat zij dit naast de dagelijkse werkzaamheden moeten doen. Bij drukte gaat dit ten koste van de tijd voor de overige werkzaamheden. Vanwege dit nadeel lijkt de aanpak van de provincie Noord-Brabant het meest efficiënt voor de ODR. Bij deze werkwijze wordt er een teamverantwoordelijke aangesteld die voor de aanvragen en de bezwaren van zijn of haar afdeling contact opneemt met de burger. Toegespitst op de ODR houdt dit in dat er zowel voor de afdeling Vergunningverlening als voor de afdeling Specialisten & Advies een teamverantwoordelijke wordt aangesteld. Doordat de teamverantwoordelijke bij deze werkwijze veel ervaring opdoet, zal het toepassen van het pre-mediation proces steeds soepeler verlopen.

➤ Geef een cursus mediationvaardigheden

Wanneer de medewerker mediationvaardigheden toepast, voelt de burger zich beter begrepen. Wanneer de burger zich beter begrepen voelt, zal een negatief besluit sneller worden geaccepteerd en worden de lasten (in tijd en geld) verminderd. Een cursus mediationvaardigheden is dan ook aan te raden. Om ervoor te zorgen, dat bij afwezigheid van de teamverantwoordelijke het pre-mediation proces niet stagneert, wordt geadviseerd om alle werknemers die aanvragen en bezwaren behandelen, deze cursus te geven. Hierdoor kunnen zij het pre-mediation proces bij diens afwezigheid overnemen. Daarnaast kan er een tweede en/of derde teamverantwoordelijke worden aangesteld om deze kwetsbaarheid weg te nemen.

➤ Stel een interne beleidslijn op

Ook het opstellen van een interne beleidslijn biedt hulp bij het op een efficiënte wijze invoeren van pre-mediation in het proces. Hierdoor weten de teamverantwoordelijken en de overige medewerkers, wanneer zij welke handelingen moeten uitvoeren. Ook geeft een beleidslijn aanvullende afspraken over het beleid en proces weer, waaraan iedereen zich moet houden en wordt voorkomen dat er door onduidelijkheid en/of onzekerheid sneller voor het formele proces wordt gekozen. De meeste organisaties hanteerden in hun beleidslijn een week voor het opnemen van telefonisch contact in zowel de primaire fase als in de bezwaarfase. Snel contact opnemen is effectief, omdat de burger dan weet dat het besluit in behandeling is. Uit de ervaringen van de organisaties blijkt dat telefonisch contact vaak volstaat als reactie op de vragen en opmerkingen van de burger. Mocht dit niet het geval blijken, dan is het van belang dat er zo snel mogelijk een persoonlijk gesprek wordt ingepland. Een voorbeeld van een globale beleidslijn is te vinden in hoofdstuk 5.

➤ Voer evaluaties uit

Het is niet enkel van belang om voorafgaand aan de inzet van pre-mediation in gesprek te gaan met de medewerkers, maar ook tussentijds. Hierdoor wordt inzichtelijk wat er goed gaat en welke aspecten verbeterd moeten worden. De werkgroep kan een planning maken waarin staat op welke momenten deze evaluaties plaatsvinden. Naast het evalueren van de ervaringen van de medewerkers moeten ook de resultaten worden geëvalueerd. Het opstellen van een jaarverslag kan het managementteam inzicht geven in trendmatige cijfers (afnamen van bezwaren). Omdat de burger centraal staat tijdens de pre-mediation gesprekken, is het ook van belang om de tevredenheid van de burger te meten.

Literatuurlijst

Boeken:

Schaaijk 2011

G. A. F. M. van Schaaijk, *Praktijkgericht Juridisch Onderzoek*, Den Haag: Boom Juridisch Uitgevers 2011.

Albers 2015

C.L.G.F.H. Albers, *Bestuursrecht begrepen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.

Boeve 2016

Boeve e.a, *Omgevingsrecht*, Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing, 2016.

Lina 2013

T. Lina, *Reader gemeenterecht K4 2013-2014*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013.

Buuren, Gier, Nijmeijer en Robbe 2010

P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013.

Vreugenhil, 2009

M.D. Vreugenhil, *Mediation in de praktijk*, Den Haag: Boom Juridisch Uitgevers 2009.

Brenninkmeijer 2013

Brenninkmeijer, *Handboek mediation*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

Boshouwers, 2013

P.H.A. Boshouwers, *Rechtspraak mediation*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

Tijdschriften:

Zanten, Nederlands – Vlaams tijdschrift voor mediation en conflicthantering in de praktijk 2007

N. van Zanten, 'Het effect van pre-mediation op de betrokken ambtenaar', *Nederlands - Vlaams tijdschrift voor mediation en conflicthantering in de praktijk 2007*, afl. 2.

Waasdorp, De Gemeentestem 2016

J.R.K.A.M Waasdorp, 'De gemeentelijke bezwaarschriftencommissie. Op weg naar een informeel en effectief gesprek met de partijen tijdens de hoorzitting in bezwaar', *De Gemeentestem 2016*, afl. 7435.

Allewijn, Tijdschrift Conflicthantering 2015

D. Allewijn, 'De bezwaaradviescommissie: ombouwen of afschaffen?', *Tijdschrift Conflicthantering 2015*, afl. 2.

Loman, Nederlands Juristenblad 2016

J.W. Loman, 'Wet bevordering mediation bevordert niet', *Nederlands Juristenblad 2016*, afl. 38.

Oude Vrielink en Waard, Recht der werkelijkheid 2011

M. Oude Vrielink en B de Waard, 'Van besluit tot beslechting: ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure', *Recht der werkelijkheid 2011*, afl. 1.

Websites:

- www.odrivierenland.nl
- www.mediation.nl
- www.eerstekamer.nl
- www.mfnregister.nl
- www.rvr.org
- www.rechtspraak.nl
- www.omgevingsloket.nl
- www.actioma.eu

Wetten:

- Algemene wet bestuursrecht
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Besluit omgevingsrecht
- Gemeentewet

Jurisprudentie:

- Rb. Noord-Holland 1 oktober 2014, ECLI: NL:RBNHO:2014:13082.
- CrvB 18 februari 1975, AB 1976, 63.

Parlementaire stukken:

- Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VI, nr. 54.
- Kamerstukken II 2014/2015, 33727 nr. 8.
- Kamerstukken II 2014/2015, 33727 nr. 8, Memorie van Toelichting Wet bevordering mediation.

Overige documenten:

- *Mediation een luisterend oor*. Een rapport opgesteld door de Mediators Federatie Nederland.
- *Onderzoeksrapport Mediation bij de overheid*. Een onderzoeksrapport opgesteld door L. Bakker en C. Schouwenaars.
- *Pre-mediation: terug naar de menselijke maat*. Een onderzoeksrapport opgesteld door Drs. A. den Hartog.
- *Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses en aanbevelingen*. Een rapportage opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- *Verslag Nationale ombudsman 2009*. Een verslag opgesteld door de Nationale ombudsman.