

Pre mediation in de gemeente Best

**Onderzoek naar de implementatie van pre mediation in de primaire fase en
bezwaarfase toegepast binnen het wettelijk kader van de Algemene wet
bestuursrecht op de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Best**



Madieke Houtsma
Best, mei 2012



Pre mediation in de gemeente Best

Onderzoek naar de implementatie van pre mediation in de primaire fase en bezwaarfase toegepast binnen het wettelijk kader van de Algemene wet bestuursrecht op de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Best

Auteur: Madieke Houtsma

Opleiding: HBO-rechten 's-Hertogenbosch

Studentnummer: 2019150

Afstudeerperiode: feb. 2012 – juni 2012



Afstudeerdocent 1: mevr. A. Cobben

Afstudeerdocent 2: dhr. E. Nicolai

Afstudeermentoren: mevr. M. van Rooij en mevr. D. Matheeuwsen

Gemeente Best, mei 2012



Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie welke tot stand is gekomen in opdracht van en in samenwerking met de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Best. Deze scriptie is gemaakt in het kader van de afstudeerfase aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys.

Begin februari 2012 ben ik als HBO-rechtenstudente begonnen op de afdeling Sociale Zaken. Gedurende de afgelopen maanden ben ik aan de slag gegaan met het beantwoorden van de volgende onderzoeksvraag: *op welke wijze kan voor de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Best pre mediation in de primaire fase en de bezwaarfase geïntegreerd worden gelet op de juridische toetsing aan de Algemene wet bestuursrecht, om zo een verhoging van de klanttevredenheid en een vermindering van het aantal bezwaarprocedures te realiseren?* Het antwoord op deze onderzoeksvraag geeft de ambtenaren op de afdeling Sociale Zaken de mogelijkheid om pre mediation daadwerkelijk te gaan implementeren in hun werkproces. Ik heb dit onderzoek met veel inzet en tevens enthousiasme verricht, omdat het onderwerp pre mediation binnen de publiekrechtelijke organisaties mij een interessante, nieuwe ontwikkeling leek en ik benieuwd was naar de effecten ervan op de relatie tussen gemeenten en burgers.

Voor de inhoud van deze scriptie ben ik zelf verantwoordelijk. Ik had echter deze niet tot stand kunnen brengen zonder de hulp van een aantal personen die een dankwoord verdienen. Ik wil ten eerste mijn begeleidsters en tevens opdrachtgevers bedanken, mevrouw van Rooij en mevrouw Mattheeuwsen. Zij waren altijd bereid te helpen of te adviseren tijdens het doen van dit onderzoek. Ook wil ik de heer Broekman, mevrouw Wanten, mevrouw Kieboom en mevrouw Scholte hartelijk bedanken voor hun medewerking. Zij zijn allen afkomstig van andere gemeenten en waren allen bereid om ervaringen uit de praktijk te delen met mij en mij bovendien te voorzien van nuttige documenten. Ook bedank ik de heer Dankers voor de hulp bij het opstellen van de schematische procesbeschrijvingen. Een speciale dank gaat uit naar mevrouw de Koning (trainster mediationvaardigheden), die ondanks haar moeilijke bereikbaarheid, toch de moeite heeft genomen om mij per e-mail te voorzien van advies. Vanuit de Juridische Hogeschool wil ik mijn coach mevrouw Cobben bedanken voor de begeleiding en hulp bij het maken van deze scriptie. Tot slot bedank ik mijn ouders voor de hulp en steun in deze periode.

Madieke Houtsma

Best, mei 2012

Inhoudsopgave

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding 9

1.1 Aanleiding en probleembeschrijving van het onderzoek 9

1.2 Missie en visie 11

1.3 Doelstelling en centrale vraagstelling 11

1.4 Deelvragen 11

1.5 Doelgroep 12

1.6 Onderzoeksmethodiek 12

1.6.1 Verantwoording keuze gemeenten 12

1.6.2 Betrouwbaarheid en validiteit 13

1.7 Leeswijzer 13

Hoofdstuk 2 pre mediation in de organisatie 14

2.1 Het begrip en karakter van pre mediation 14

2.1.1 Pre mediation en mediationvaardigheden 14

2.1.2 Diverse benamingen 15

2.1.3 Formele mediation 15

2.1.4 Het karakter van pre mediation 15

2.2 Het doel en belang van pre mediation in de publieke dienstverlening 16

2.2.1 Terugdringing hoeveelheid bezwaarschriften en bezwaarprocedures 17

2.2.2 Toename tevredenheid bij partijen en de gevolgen 18

2.2.3 Tijdwinst 19

2.2.4 Het doel voor de burger 19

2.2.5 Wetsvoorstel Verhoging griffierechten; extra belang voor pre mediation? 20

2.3 De organisatieaspecten bij pre mediation 20

2.3.1 Interventiemogelijkheden bij pre mediation 20

2.3.2 De betrokkenen bij de pre mediationgesprekken 21

2.3.3 De houding en beslissingsbevoegdheid van de ambtenaar 22

2.3.4 Conflictindicaties	24
2.4 De slagingskans bij pre mediation.....	25
2.4.1 De onderhandelingsruimte	25
2.4.2 Principiële geschillen.....	25
2.4.3 De welwillendheid van partijen	25
2.4.4 Het beleidsterrein.....	26
2.4.5 Overige succesfactoren	26
Hoofdstuk 3 De integratie van pre mediation in de Algemene wet bestuursrecht.....	27
3.1 De formele procedure en de voor- en nadelen.....	27
3.1.1 De formele juridische procedure	27
3.1.2 Voor- en nadelen aan de formele juridische procedure.....	28
3.1.2.1 <i>Praktijkvoorbeelden gemeente Best</i>	29
3.1.2.2 <i>Opsomming voor- en nadelen</i>	29
3.2 Pre mediation in de primaire fase en bezwaarfase conform de Awb.....	30
3.2.1 Toetsing van pre mediation aan de artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht van de primaire fase en bezwaarfase.....	32
3.2.1.1 <i>Het zorgvuldigheidsbeginsel</i>	32
3.2.1.2 <i>Het evenredigheidsbeginsel en het specialiteitsbeginsel</i>	33
3.2.1.3 <i>Het motiveringsbeginsel</i>	33
3.2.1.4 <i>Het vertrouwensbeginsel</i>	34
3.2.1.5 <i>Geheimhouding</i>	35
3.2.1.6 <i>Het gelijkheidsbeginsel</i>	37
3.2.1.7 <i>Het verbod van willekeur</i>	37
3.2.1.8 <i>Horen van de belanghebbende</i>	38
3.2.1.9 <i>Beslistermijnen</i>	40
3.2.1.10 <i>Te laat ingediende bezwaarschriften</i>	43
3.2.1.11 <i>Intrekking bezwaar</i>	43
3.2.1.12 <i>Ontvangstbevestiging</i>	44

3.2.1.13 Rol van de gemachtigde	44
3.2.1.14 Kwaliteitscontrole	45
Hoofdstuk 4 Toelichting op de procesbeschrijvingen.....	46
4.1 De primaire fase	46
4.2 De bezwaarfase	47
Hoofdstuk 5 De conclusies en aanbevelingen	49
5.1 Conclusies.....	49
5.2 Aanbevelingen.....	51
Hoofdstuk 6 Evaluatie onderzoek.....	53
Hoofdstuk 7 Literatuurlijst en bronvermelding	54

Samenvatting

De afdeling Sociale Zaken van de gemeente Best heeft in 2010 en 2011 een aantal medewerkers een cursus mediationvaardigheden (ook wel pre mediation genoemd) laten volgen. Het belangrijkste aspect wat na afloop naar voren kwam, is dat onduidelijk is hoe deze vaardigheden in het werkproces dienen te worden geïntegreerd in zowel de primaire fase als de bezwaarfase, gelet op de juridische toetsing aan de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het doel van dit onderzoek is dan ook om op 25 mei 2012 een rapport aan te reiken waarin een voorstel wordt gedaan hoe voor de afdeling Sociale Zaken pre mediation in de primaire fase en bezwaarfase geïntegreerd kan worden bij beschikkingen voor burgers en wel op zodanige wijze dat dit juridisch getoetst is aan de Awb en bovendien leidt tot een verhoging van de klanttevredenheid en een vermindering van het aantal bezwaarprocedures.

De onderzoekster heeft gekozen voor het doen van rechtsbronnen- en literatuuronderzoek en empirisch onderzoek. Er is veelvuldig gebruik gemaakt van documentatie afkomstig van de rijksoverheid en juridische bronnen als jurisprudentie, Memories van Toelichting en de Awb, om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Ook is er dossieronderzoek gedaan bij de gemeente Best. Voor het empirisch gedeelte zijn diverse interviews afgenomen bij een aantal gemeenten en documenten geanalyseerd afkomstig van gemeenten die al gebruik maken van pre mediation.

Uit het onderzoek blijkt dat op de afdeling Sociale Zaken de huidige werkwijze niet zodanig effectief is dat dit leidt tot een verhoging van de klanttevredenheid en een vermindering van het aantal bezwaarprocedures. Dit komt door een gebrek aan duidelijke communicatie jegens de burger en doordat ambtenaren louter handelen vanuit het juridisch kader zonder emotionele/sociale aspecten te benoemen of te erkennen. De training mediationvaardigheden die de ambtenaren hebben gevolgd heeft niet geleid tot een integrale aanpak waardoor niet het gewenste effect op de externe doelen is gehaald.

Verhoging van de klanttevredenheid wordt bereikt via pre mediation, vanwege het persoonsgerichte en oplossingsgerichte karakter. Zo ontstaat er eerder begrip en acceptatie bij de burger. Ook leidt deze aandacht tot minder bezwaarprocedures. De externe doelen kunnen vooral gerealiseerd worden door pre mediation al in een vroeg stadium toe te passen (zoals al in de primaire fase). Door het vroegtijdige contact en de directe betrokkenheid van de burger wordt er zorgvuldig aandacht besteed aan de voorbereiding van het besluit, hetgeen gemakkelijker tot klanttevredenheid kan leiden en een verlaging van het aantal bezwaren.

Op organisatorisch gebied dient het project pre mediation aan te sluiten op de missie en visie binnen de gemeente. De getrainde ambtenaar dient zijn houding om te vormen naar oplossingsgericht en dienstverlenend en toetst of de zaak geschikt is voor pre mediation middels de aangereikte hulpmiddelen. Op processueel gebied dient voor een rechtsgeldige implementatie van pre mediation binnen het wettelijk kader naar een oplossing te worden gezocht, waarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen te worden gehanteerd. Het is aan te bevelen om de medewerkers de meerwaarde van pre mediation te laten inzien en ervaringen uit te wisselen. Bovendien is het aan te bevelen om de ambtenaar vanaf het eerste contactmoment te laten investeren in de gesprekken met het oog op de te behalen externe doelen. Ook is het raadzaam de voortgang van pre mediation te monitoren door na bijvoorbeeld 2-3 jaar te meten hoeveel tijd en kosten er met de zaken gemoeid zijn geweest en bovendien te onderzoeken of de externe doelen zijn behaald. Op processueel gebied is het aan te raden om procesbeschrijvingen te hanteren zodat pre mediation rechtsgeldig en transparant voor beide partijen wordt ingezet.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit onderzoek is tot stand gekomen binnen de organisatie van de gemeente Best, op de afdeling Sociale Zaken. De gemeente Best bestaat uit ongeveer 250 medewerkers ingedeeld over acht afdelingen. Voor de gemeente Best staat de samenleving centraal waarbij de gemeente zich richt op de Bestse burger. De gemeente benoemt dit als 'naar buiten gekeerd' opereren¹. Sociale Zaken valt binnen de afdeling Gemeentewinkel. De afdeling houdt zich bezig met Wmo zaken (hierna: Wet maatschappelijke ondersteuning), het verlenen van bijstandsuitkeringen en helpt de burger met het zoeken naar een stage- of werkervaringsplaats. De afdeling maakt zich bovendien klaar voor de invoering van de nieuwe wet, Wwnv (Wet werken naar vermogen), waarbij de gemeente zelf de verantwoordelijkheid krijgt om hulp te bieden aan mensen met een arbeidsbeperking. Ook bevinden zich op de afdeling medewerkers die advies geven over leerlingenvervoer en de leerplicht aan ouders. Ook de uitvoering van de Wet inburgering vindt op de afdeling plaats. Nieuwkomers binnen de gemeente krijgen van de medewerker uitleg over deze wet en er wordt een mogelijkheid vastgesteld hoe het meest effectief kan worden ingeburgerd.

1.1 Aanleiding en probleembeschrijving van het onderzoek

De gemeente Best profileert zich als een organisatie die dynamisch is, betrokken is en in dit kader dan ook dicht bij de burger staat. De Bestse samenleving staat aldus voorop. Dejuridisering en klantgerichtheid zijn twee aspecten die nauw op deze missie aansluiten. Om deze aspecten te verwezenlijken en aldus de kernwaarden van de organisatie vast te houden, is een andere aanpak van belang. Momenteel wordt immers gekozen voor een juridische benadering in de primaire fase (ook wel besluitvormingsfase genoemd) en in de bezwaarfase, waarbij een schriftelijk en formeel karakter wordt gecreëerd tegenover de burger. Zo ontstaat er afstand tussen de gemeente en de burger, hetgeen niet overeenkomt met waar de gemeente Best voor staat. Op deze wijze lukt het aldus niet om de twee genoemde aspecten te realiseren. De afstand tussen de gemeente en de burger kan worden verkleind door zowel bij de voorbereiding van het besluit, de primaire fase, alsook bij de heroverweging van beslissingen, de bezwaarfase, mediationvaardigheden (ook wel pre mediation genoemd) toe te passen. Het idee hierachter is dat de burger zich meer gehoord gaat voelen, hetgeen tot een verhoging van klanttevredenheid leidt en tot een vermindering van het aantal procedures leidt, doordat conflicten worden vermeden of beperkt.

In 2008 is er een eerste onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: het Ministerie van BZK) geweest² waaruit bleek welke resultaten waren behaald naar aanleiding van het inzetten van mediationvaardigheden in vijf verschillende overheidsorganisaties. Deze organisaties betroffen de provincie Overijssel, het UWV, het Ministerie van LNV, de gemeente Breda en de gemeente Amersfoort. Hieruit bleek ten eerste dat de klanttevredenheid toenam, omdat de burger persoonlijk zijn verhaal kwijt kon en er op deze wijze meer waardering ontstond voor de rol van de overheid. Bovendien was sprake van kostenbesparing, omdat het aantal bezwaarprocedures met 25% was verminderd en in ruim 60% van de gevallen er een oplossing werd gevonden wanneer in de bezwaarfase mediationtechnieken werden toegepast. Ook nam de tijdsbesteding af voor zowel burger als organisatie en ontstond er een verbetering van de arbeidstevredenheid. Deze eerste constatering is voor de gemeente Best dan ook een reden om mediationvaardigheden binnen de organisatie te integreren. Hun uiteindelijke externe doel is om vergelijkbare positieve resultaten te behalen in de toekomst, waarbij bij hen de nadruk ligt op het verhogen van de klanttevredenheid en het verminderen van het aantal bezwaarprocedures. Deze twee te behalen doelen zijn niet in een besluit bij de gemeente Best opgenomen. Toch zijn er redenen waarom ze juist voor deze twee doelen gaan. De

¹ <www.gemeentebest.nl> 'Ambtelijke organisatie'.

² <www.rijksoverheid.nl> 'Onderzoek kosteneffectiviteit inzet mediationvaardigheden'.

stijging van de klanttevredenheid is het grootste winstpunt, omdat uit onderzoek is gebleken dat de bezwaarprocedure in de top 10 staat als het gaat om ergernissen van burgers³. In 2010 is er bovendien een kwalitatief onderzoek geweest betreffende de klanttevredenheid voor de afdeling Sociale Zaken⁴. Wat opvallend hierin is, is dat burgers die al langer cliënt zijn bij de afdeling, verkondigen dat de sfeer en benaderingswijze verzakelijk is op de afdeling. De burger geeft aan zich een nummer te voelen. De reden dat de gemeente Best het aantal bezwaarprocedures wil terugdringen heeft te maken met het feit dat de gemeente de komende jaren moet krimpen met 38 fte (fulltime equivalent), zo stelde mevrouw van Rooij. Een vermindering van het aantal bezwaarprocedures levert namelijk tijdsbesparing op.

Het meest recente jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie is die uit 2010⁵ waarbij er op de afdeling Sociale Zaken dan wel een afname in het aantal bezwaarschriften ontstond ten opzichte van 2009, maar waarbij er wel meer binnenkomende zaken door de commissie behandeld moesten worden. Bovendien werden er aanzienlijk minder bezwaarschriften ingetrokken. In 2009 nog 61% en in 2010 nog maar 47%. De overheid heeft in 2010 een schatting gemaakt van €55 miljoen dat bespaard kan worden op bezwaren, wanneer landelijk mediationvaardigheden worden toegepast⁶.

In 2010 en 2011 heeft een aantal medewerkers (13 mensen) binnen de gemeente een cursus pre mediation gevolgd. Het idee om medewerkers een cursus te laten doen kwam van mevrouw van Rooij zelf. Zij had positieve geluiden gehoord over de training en de toepassing van mediationvaardigheden via een collega van haar die werkzaam is bij een andere gemeente. Vervolgens heeft mevrouw van Rooij contact met Son en Breugel en Nuenen gezocht. Zo begon de samenwerking met deze twee gemeenten. Zij waren op dat moment immers op hetzelfde beginpunt van pre mediation als de gemeente Best. Om naderhand ervaringen uit te kunnen wisselen, is besloten om samen de introductie van pre mediation in de organisatie aan te gaan. De training was afkomstig van een particuliere organisatie te weten De Koning Mediation (DKM), onder leiding van mevrouw de Koning⁷. De gemeente Nuenen heeft inmiddels na onderzoek geconstateerd dat ruim 20% van het aantal ingediende bezwaarschriften na pre mediation werd ingetrokken.

Na afloop van de trainingen is met de cursusdeelnemers van de gemeente Best intern besproken wat zij ervan vonden. De reacties waren wisselend: sommigen voelden zich nog onzeker en te onervaren om als pre mediator op te treden. Anderen gaven aan er het nut zeker van in te zien. Inmiddels zijn standaardbrieven, MT-notities en een stroomschema met procesbeschrijving van de bezwaarfase opgesteld. In de praktijk worden deze nu nog maar heel zelden gebruikt. Er heerst immers onder de medewerkers nog aarzeling om ermee aan de slag te gaan. Bovendien is er een coördinator, te weten mevrouw Van Rooij, die bij lopende zaken kijkt of het toepassen van de vaardigheden mogelijk zou kunnen zijn. Zij bekijkt per situatie of deze zich leent voor pre mediation. Een aantal medewerkers heeft eens een rol als onafhankelijk procesbegeleider ervaren of in eigen werkzaamheden contacten met burgers gehad. Deze ervaringen omtrent pre mediation zijn echter nog zeer beperkt.

Het probleem binnen de gemeente Best is dat onduidelijk is hoe pre mediation het beste geïntegreerd kan worden in het werkproces bij de primaire fase en bezwaarfase, rekening houdend met de regelgeving uit de Algemene wet bestuursrecht. In dit kader vraagt de gemeente Best dan ook een voorstel te doen in de vorm van een procesbeschrijving van hoe mediationvaardigheden geïntegreerd kunnen worden in de primaire fase en bezwaarfase. Deze procesbeschrijvingen dienen conform de Algemene wet bestuursrecht te zijn. Dit levert

³ Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010, p. 14.

⁴ Wolak e.a. 2010, p. 7.

⁵ <www.gemeentebest.nl>, 'Jaarverslag OCBB'.

⁶ Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010 (deel 2), p. 152-153.

⁷ <www.dekoningmediation.nl>

dan uiteindelijk een bijdrage aan de oplossing van het handelingsprobleem, te weten het in praktijk brengen van pre mediation door de medewerkers.

1.2 Missie en visie

Een project als het integreren van pre mediation in de interactie tussen burger en gemeente vormt een onderdeel van de strategie van de gemeentelijke organisatie en deze dient aan te sluiten op de visie en missie.

De visie geeft aan waar de gemeente naar toe wil. Hoe ziet zij zich in de wereld van morgen? Daarbij moet duidelijk zijn waar zij voor staat en welke waarden er zijn om de slagingskansen van het project sterk te kunnen vergroten. De medewerkers dienen bekend te zijn met de waarden en deze naar buiten toe uit te dragen. In welke mate dit in de praktijk gebeurt, blijkt onder meer uit klanttevredenheidsonderzoeken en uit correspondentie bij lopende zaken. In zijn algemeenheid stelt de gemeente Best te gaan voor een schaa sprong⁸, dat wil zeggen gaan voor een snelle ruimtelijke groei en een groei van het aantal inwoners (visie). Ten aanzien van attitude naar de burgers staat de gemeente Best voor burgergerichtheid, voor nu en in de toekomst. Aangezien bij pre mediation de wensen en de belangen van de burger centraal worden gesteld, is het voor de onderzoekster duidelijk dat de intenties van dit project nauw aansluiten op de eigen waarden. Het is vervolgens zaak via implementatie van de aanbevelingen uit dit onderzoek deze theoretische constatering ook in de dagelijkse werkpraktijk terug te zien. Toekomstige klanttevredenheidsonderzoeken en de ontwikkeling in het aantal bezwaarschriften zullen aantonen of deze waarden ook zijn overgekomen bij de burgers.

1.3 Doelstelling en centrale vraagstelling

Om dit onderzoek te kunnen doen, heeft de gemeente Best een centrale vraag gesteld welke beantwoord dient te worden om uiteindelijk pre mediation in de praktijk toe te kunnen gaan passen. Hierop aansluitend is een doelstelling geformuleerd voor dit onderzoek.

Doelstelling

Op 25 mei 2012 zal aan mevrouw Danny Matheeuwsen en mevrouw Marion van Rooij een rapport worden aangereikt waarin een voorstel wordt gedaan hoe voor de afdeling Sociale Zaken bij de gemeente Best pre mediation geïntegreerd kan worden in het proces van de primaire fase en bezwaarfase bij beschikkingen voor burgers, waarbij juridisch getoetst is aan de Algemene wet bestuursrecht, op zodanige wijze dat dit kan leiden tot een verhoging van de klanttevredenheid en een vermindering van het aantal bezwaarprocedures.

Centrale vraagstelling

Op welke wijze kan voor de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Best pre mediation in de primaire fase en de bezwaarfase geïntegreerd worden gelet op de juridische toetsing aan de Algemene wet bestuursrecht, om zo een verhoging van de klanttevredenheid en een vermindering van het aantal bezwaarprocedures te realiseren?

1.4 Deelvragen

Om een antwoord te kunnen formuleren op de centrale vraag aan het eind van dit onderzoek zijn een aantal ondersteunende deelvragen opgesteld:

1. Waar bestaat de inhoudelijke pre mediation uit?
2. Wat is het doel en belang van pre mediation in de publieke dienstverlening?

⁸ <www.gemeentebest.nl> 'Toekomstvisie'.

3. Hoe verloopt de formele juridische weg van de aanvraag tot het moment van de beslissing op bezwaar momenteel binnen de gemeente Best gelet op de Awb wetgeving en wat zijn de voor- en nadelen van deze formele juridische weg?
4. Welke artikelen en beginselen van behoorlijk bestuur uit de Awb geven wel/geen ruimte aan de inbreng van mediationvaardigheden en hoe kunnen deze artikelen en beginselen van behoorlijk bestuur in het kader van pre mediation worden uitgelegd?
5. Wat zijn de ervaringen bij andere gemeenten bij de inzet van mediationvaardigheden in de primaire fase en bezwaarfase⁹?
6. Hoe kan juridisch vorm worden gegeven aan de procesbeschrijvingen voor de primaire fase en bezwaarfase?

1.5 Doelgroep

Elke medewerker binnen de gemeente Best van de afdeling Sociale Zaken die te maken krijgt met de primaire en bezwaarfase heeft baat bij dit onderzoek. Zij weten immers straks hoe zij de aangeleerde vaardigheden in de praktijk kunnen brengen binnen deze twee fases in het bestuursrecht, welke dan ook volledig getoetst zijn aan de Algemene wet bestuursrecht.

1.6 Onderzoeksmethodiek

Omdat dit onderzoek een praktijk juridisch onderzoek is, is zowel gebruik gemaakt van juridisch onderzoek alsook empirisch onderzoek. Het onderzoek kenmerkt zich als een 'mag dat'- onderzoek¹⁰. Uit het onderzoek blijkt immers of de toepassing van mediationvaardigheden mag, gelet op het wettelijk kader dat de Algemene wet bestuursrecht stelt. De bevoegdheid om pre mediation toe te passen (= 'dat') binnen het vastgestelde wettelijk kader (= 'mag') staat aldus centraal.

Om te onderzoeken of iets mag, is een juridisch kader nodig. Daarom is gebruik gemaakt van het geldend recht, met name de Algemene wet bestuursrecht. Dit deel van het onderzoek valt onder het onderzoek van het recht. Hieruit kan worden beoordeeld of mediationvaardigheden mogen worden toegepast en kan worden geadviseerd hoe die werkwijze dient plaats te vinden binnen dit kader. De onderzoeksstrategie die hierbij is ingesteld is een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Het andere deel van het onderzoek bestaat uit het onderzoek van de praktijk, namelijk onderzoek naar hoe andere gemeenten pre mediation hebben ingevoerd met het oog op de regelgeving in de Awb. Dit empirisch gedeelte is dan ook het praktijkkader om te onderzoeken of het 'mag'. In dit kader heeft er casestudy plaatsgevonden: via dossieronderzoek bij de gemeente Best, is onderzocht welke effecten de huidige juridische werkzaamheden hebben. Hiervoor zijn zes dossiers van de afdeling Sociale Zaken bestudeerd op het gebied van de Wmo en de Wet werk en bijstand (hierna: Wwb). Ook hebben er gestructureerde interviews plaatsgevonden bij andere gemeenten om in beeld te krijgen hoe pre mediation wordt ingezet en welke effecten dit heeft. Ook heeft er documentanalyse plaatsgevonden door het opvragen van documenten bij andere gemeenten, zoals evaluaties, jaarverslagen en procesbeschrijvingen. Al deze praktijkervaringen zijn efficiënt voor de beantwoording van de onderzoeksvraag, omdat deze aantonen hoe pre mediation kan worden geïmplementeerd.

1.6.1 Verantwoording keuze gemeenten

In dit onderzoek zal regelmatig verwezen worden naar praktijkvoorbeelden uit de gemeenten Veldhoven, Nuenen en Tilburg. Hierbij staat geen bronvermelding, maar alle bevindingen zijn te vinden in de bijlage met de uitgewerkte interviews (zie bijlagen 1 t/m 4).

⁹ Het antwoord op deze deelvraag is geïntegreerd in de andere hoofdstukken, door praktijkvoorbeelden tussendoor te benoemen.

¹⁰ Van Schaaijk 2011, p. 22.

Veldhoven: de gemeente Best wil in de nabije toekomst gaan samenwerken met deze gemeente op het gebied van projectmatig werken. Vanwege de huidige crisis en het feit dat de gemeente Best in aantal arbeidsplaatsen dient te krimpen, acht Best het verstandig te kijken waar zij samen met de gemeente Veldhoven elkaar kunnen versterken. Uit een inmiddels getekende intentieverklaring blijkt dat de gemeenten willen bekijken op welke manier ze willen gaan samenwerken. De identiteit en zelfstandigheid blijft behouden. De gemeente Veldhoven was bereid om advies en hulp te geven omtrent dit onderzoek. De contactpersoon hiervoor was mevrouw Nicole Scholte (juriste afdeling bezwaar&beroep).

Nuenen: de gemeente Nuenen is gekozen, omdat zij samen met de gemeente Best (en Son en Breugel) op hetzelfde startpunt zijn begonnen met de informele aanpak. Samen hebben zij de cursussen mediationvaardigheden gevolgd en het was voor dit onderzoek interessant om te bekijken hoe ver zij nu is met de implementatie van pre mediation in de organisatie. Ook deze gemeente was bereid voor dit onderzoek advies en hulp te geven. De contactpersoon hiervoor was de heer Theo Broekman (juridisch controller).

Tilburg: deze gemeente staat bekend al sinds 2008 pre mediation toe te passen, hetgeen van grote toegevoegde waarde bleek voor dit onderzoek. Als grote gemeente was het interessant om te onderzoeken hoe Tilburg pre mediation aanpakt in vergelijking met een kleinere gemeente. De contactpersonen waren mevrouw Reinou Kieboom (mediator) en mevrouw Nicole Wanten (juriste bezwaar en beroep).

Verder wordt er in het onderzoek verwezen naar de gemeenten Zwolle, Breda en Enschede, omdat zij ook pre mediation inzetten en omdat er bovendien documentatie voor publiek toegankelijk is. Via documentanalyse is ingelezen hoe deze gemeenten met pre mediation omgaan, wat hun ervaringen hierbij zijn en welke adviezen ze hebben voor andere gemeenten. Ook de gemeente Eindhoven is gevraagd om medewerking te verlenen aan dit onderzoek. Helaas heeft de onderzoekster hierop geen reactie mogen ontvangen.

1.6.2 Betrouwbaarheid en validiteit

Het resultaat van dit onderzoek dient betrouwbaar te zijn. Dit is bewerkstelligd door bij elke bron te controleren van wie de informatie afkomstig is en in welk jaar deze gepubliceerd is. De onderzoekster heeft bovendien zoveel mogelijk gebruik gemaakt van primaire bronnen. De meeste bronnen zijn afkomstig van de overheid en van gemeenten zelf om een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid te garanderen. Bovendien zijn er veelvuldig juridische bronnen gebruikt (Awb, Memories van Toelichting, jurisprudentie) om de betrouwbaarheid verder te vergroten. Voor de interviews zijn aan elke gemeente onafhankelijk dezelfde vragen gesteld om eerlijk te kunnen vergelijken en daarmee de gewenste validiteit te bereiken voor het onderzoek. Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek verder aan te tonen, wordt aan het eind van het onderzoeksrapport een literatuurlijst en bronvermelding weergegeven. Bovendien is elke bron in een voetnoot opgenomen ter controle voor de opdrachtgever en iedere andere lezer die geïnteresseerd is in dit onderzoek.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de definiëring, het doel en belang van pre mediation, wat het betekent voor de organisatie en welke invloed deze activiteit heeft op het realiseren van de externe doelen van de organisatie. Hoofdstuk 3 geeft aan hoe de formele procedure verloopt bij de gemeente Best, wat de voor- en nadelen eraan zijn en hoe pre mediation kan worden geïntegreerd binnen de bestaande wetgeving uit de Awb. Hoofdstuk 4 beslaat de uitleg bij de procesbeschrijvingen, welke de afdeling Sociale Zaken kan gaan hanteren. Hoofdstuk 5 omvat de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 6 geeft de evaluatie op dit onderzoek. In hoofdstuk 7 volgt de literatuurlijst en bronvermelding.

Hoofdstuk 2 pre mediation in de organisatie

Dit hoofdstuk behandelt de definiëring, het doel en belang van pre mediation en de vraag wat pre mediation betekent voor de organisatie en welke invloed deze activiteit kan hebben op het realiseren van de externe doelen van de organisatie.

2.1 Het begrip en karakter van pre mediation

In de voorbereidingsfase van dit onderzoek werd duidelijk dat binnen de gemeente Best gemakkelijk het begrip 'mediation' wordt gehanteerd. Over begrippen als pre mediation en de toepassing van mediationvaardigheden wordt weinig gesproken. Daardoor wordt de indruk gewekt dat de medewerkers mediation benoemen, zonder daadwerkelijk de cruciale verschillen te weten tussen (formele) mediation en pre mediation. In het kader van dit onderzoek is het dus van belang om allereerst de begrippen concreet te definiëren.

2.1.1 Pre mediation en mediationvaardigheden

Pre mediation staat voor het toepassen van mediationvaardigheden vanuit een persoonlijke directe benadering jegens de indiener van een aanvraag ex artikel (hierna: art.) 1:3 lid 3 Awb of een bezwaar ex art. 1:5 lid 1 Awb¹¹. Vanuit de gemeente dient er in dit kader een proactieve, persoonsgerichte opstelling te bestaan. In een informeel (telefonisch) gesprek tussen de burger¹² en het gemeentelijk bestuur probeert de ambtenaar de-escalerende en dejuridiserende interventies toe te passen. De mediationvaardigheden kunnen worden ingezet naar aanleiding van een binnengekomen aanvraag, een zienswijze (naar aanleiding van besluiten en plannen die de gemeente voornemens is te nemen), een klacht of een bezwaarschrift. Hieruit blijkt dus dat zowel in de primaire fase als in de bezwaarfase pre mediation een rol kan spelen. In de primaire fase vindt het gesprek in de meeste gevallen plaats met de beslissingsbevoegde ambtenaar. In de bezwaarfase wordt het gesprek gehouden met de bezwaarbehandelaar en/of de beslissingsbevoegde (meer hierover in paragraaf 2.3.2). Hierbij kan er een interne 'mediator' (ook wel pre mediator genoemd) worden aangewezen om het gesprek te leiden en aldus te fungeren als voorzitter. De 'mediator' is kundig in het toepassen van mediationvaardigheden en is in dienst van de gemeente. Deze persoon dient de onafhankelijkheid en neutraliteit te waarborgen (meer hierover in paragraaf 2.3.3). Het is niet noodzakelijk dat deze mediator een juridische achtergrond heeft. Het gaat erom dat deze immers in staat is een gesprek tussen ambtenaar en burger te kunnen leiden middels de aangeleerde mediationvaardigheden. In de primaire fase is tussenkomst van een pre mediator niet nodig, omdat er nog geen conflict bestaat en de burger slechts toelichting geeft op zijn aanvraag, waarbij de beslissingsbevoegde ambtenaar op de mogelijkheden wijst.

In beide fases geldt dat de gemeente samen met de burger probeert een oplossing te vinden binnen de kaders van de wet. Gelet op dit laatste, kan zo op een informele wijze een zaak met de burger worden afgehandeld in plaats van op de bestaande, formele manier.

Mediationvaardigheden kenmerken zich door de zogenaamde LSD-communicatietechniek¹³. Deze bestaat uit luisteren, samenvatten en doorvragen. In het kader van persoonsgericht handelen is deze techniek van groot belang om het gewenste effect, het voorkomen en beperken van conflicten, te bereiken. De vaardigheden kunnen al vanaf het eerste contact met de burger worden ingezet, zoals in een telefoongesprek nadat er een aanvraag is binnengekomen.

¹¹ Gemeente Best, 'MT-notitie'.

¹² waar in het onderzoek wordt gesproken over de derde persoon enkelvoud, wordt de mannelijke vorm aangehouden. Dit mag echter ook in de vrouwelijke vorm worden gelezen.

¹³ <www.mediation.nl> 'Overheid moet zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers'.

2.1.2 Diverse benamingen

Er worden in de literatuur veel verschillende benamingen gebruikt voor pre mediation. Andere begrippen zijn de informele aanpak, Overijsselse methode (bij de provincie Overijssel), alternatief traject en de Andere Aanpak (zoals bij de gemeente Tilburg en het UWV). De reden dat er zoveel verschillende benamingen zijn, heeft te maken met het feit dat de overheidsinstanties de vrijheid hebben zelf invulling te geven aan de informele afhandeling binnen de grenzen van de Awb en dit project dan ook een eigen benaming geven. In dit onderzoek is hoofdzakelijk het begrip pre mediation aangehouden, omdat de gemeente Best dit hanteert.

2.1.3 Formele mediation

Bij formele mediation begeleidt een onafhankelijk persoon, de mediator¹⁴, het gesprek tussen twee of meer partijen die een conflict hebben. Deze partijen zoeken samen naar een oplossing voor hun geschil. Dit doen zij door met elkaar te onderhandelen, waarbij rekening dient te worden gehouden met de wederzijdse belangen. De mediator heeft de taak om het gesprek te leiden. Bij pre mediation komt er geen onafhankelijke externe mediator aan te pas. De gemeente gaat immers zelf in gesprek met de burger (of vertegenwoordiger van een bedrijf). De oplossingen die tot stand komen na een formeel mediationgesprek, worden middels een formele vaststellingsovereenkomst vastgelegd voor beide partijen.

Belangrijk is om te constateren dat bij formele mediation ook het begrip pre mediation wordt gehanteerd, maar vanuit een andere definiëring dan in de publiekrechtelijke dienstverlening. Bij formele mediation wordt pre mediation gezien als een voortraject van de eigenlijke mediation. Deze fase wordt gebruikt om na te gaan of formele mediation geschikt is en om een eerste afspraak te maken¹⁵.

De gemeente Best heeft niet de intentie om formele mediation toe te gaan passen. In de training mediationvaardigheden¹⁶ die de groep ambtenaren heeft gevolgd, werd duidelijk gemaakt dat dit vooral zinvol is als er sprake is van grote, complexe conflicten die een zeer professionele aanpak nodig hebben.

Als pre mediation niet het gewenste effect heeft voor partijen, kan de weg naar formele mediation worden ingeslagen. Een andere mogelijkheid is om via de formele procedure verder te gaan. Voor de gemeente Best zal voorlopig deze laatste optie worden gevolgd.

2.1.4 Het karakter van pre mediation

Het karakter van een pre mediation kenmerkt zich als oplossingsgericht. Waar het bij een proces gaat om een uiteindelijke 'winner' en 'verliezer', draait het bij pre mediation om het bereiken van een win-win-situatie.

Pre mediation heeft een aantal specifieke kenmerken zoals:

- er wordt gepraat met elkaar in plaats van tegen elkaar;
- er wordt out of the box gedacht; niet alleen de juridische benadering speelt een rol, maar ook de emotionele aspecten van de burger;
- de burger staat centraal;
- de werkelijke belangen worden naar voren gebracht;
- beide partijen zijn bereid via pre mediation op zoek te gaan naar oplossingen;
- er ontstaat een overgang van schriftelijk communicatie naar mondelinge communicatie;

¹⁴ De mediator staat geregistreerd als erkend mediator bij het NMI.

¹⁵ <www.mediationnetwerk.nl> 'Pre mediation'.

¹⁶ Gemeente Best, 'toepassing van mediationvaardigheden'.

- in plaats van formele hoorzittingen vinden er informele gesprekken plaats.

Een aantal redenen om pre mediation in te zetten:

- om dejuridisering te bereiken;
- betreft conflicten die niet voorgelegd kunnen worden aan een rechter;
- er spelen belangen die buiten het juridische kader vallen;
- er bestaat de noodzaak te komen tot een duurzame oplossing voor het geschil;
- er bij beide partijen behoefte is aan een snelle oplossing;
- om misverstanden en miscommunicatie te verhelpen;
- bij hoogopgelopen emoties waaraan ruimte dient te worden gegeven;
- wanneer behoefte is aan uitleg bij het te nemen of genomen besluit.

2.2 Het doel en belang van pre mediation in de publieke dienstverlening

Al in 1998 was in het Regeerakkoord van de overheid¹⁷ opgenomen, dat de juridisering van de overheidsinstanties aanzienlijk terug moest worden gedrongen. Ook de Nationale Ombudsman heeft zich in zijn jaarverslag van 2007¹⁸ geuit over het feit dat er steeds meer een verharding tussen de overheid en de burger ontstaat en hij verzocht de overheid dan ook actief aan de slag te gaan om de relatie met de burger te versterken. In een interview dat hij gaf in 2011¹⁹ stelde hij dat wanneer een bezwaar of klacht binnenkomt²⁰, ambtenaren normaal gesproken geneigd zijn om direct de Awb te hanteren en de regels toe te passen op de situatie. Hij stelt dat het de moeite waard is om eens te kijken of er wellicht iets anders aan de hand is. Hij duidt hiermee vooral op emotionele en sociale aspecten die achter het conflict schuilgaan en niet zozeer op de juridische feiten. In deze context kan de manier van werken door ambtenaren ook wel worden gedefinieerd als systeemwerken; het vasthouden aan de regels en procedures waarbij de burger zelf steeds meer een 'nummer' wordt.

In 2008 werd het eerste onderzoek gehouden, gericht op de effecten van de toepassing van mediationvaardigheden. Dit omvatte vijf overheidsorganisaties, te weten de provincie Overijssel, het UWV, het Ministerie van LNV, de gemeente Breda en de gemeente Amersfoort²¹. Er zijn twee interventies onderzocht: het contact direct na het nemen van een besluit en het contact vlak na binnenkomst van het bezwaarschrift. Deze procedures werden vervolgens vergeleken met de formele afhandeling. Uit het onderzoek bleek dat de klanttevredenheid door de inzet van pre mediation met 20% toenam. Dit was te danken aan de persoonsgerichte en oplossingsgerichte houding van de overheid en het bieden van een luisterend oor. Ook bleek dat de kosten voor de bezwaarfase met 27% konden worden teruggebracht en dat de tijdsbesteding werd gereduceerd met 23%. Dit laatste werd alleen op basis van de afname van het aantal hoorzittingen geconcludeerd. Uit dit onderzoek bleken overigens niet de effecten van een korter tijdsbeslag voor de burger. Hoewel bleek dat pre mediation in de primaire fase nog weinig werd toegepast, werd in dit onderzoek toch geadviseerd dit wel te doen om zo misverstanden te voorkomen, die anders pas in de bezwaarfase naar voren zouden komen. Ook wijst het onderzoek erop dat het bestuursorgaan in de primaire fase al samen met de burger kan bekijken wat er wel mogelijk is binnen de wettelijke kaders, hetgeen tot een afname in het aantal bezwaarprocedures kan leiden. Hieronder worden de effecten van het toepassen van pre mediation meer in detail besproken, inclusief de recente ervaringen van de onderzochte gemeenten.

¹⁷ <www.ggzbeleid.nl> 'regeerakkoord 1998'

¹⁸ <www.nationaleombudsman.nl> 'Jaarverslag 2007'

¹⁹ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 32 e.v.

²⁰ Bezwaar en klacht lopen fors door elkaar heen, volgens de Nationale Ombudsman en het verschil tussen de twee is dan ook niet groot.

²¹ <www.rijksoverheid.nl> 'Mediation, een luisterend oor'.

2.2.1 Terugdringing hoeveelheid bezwaarschriften en bezwaarprocedures

Door de inzet van pre mediation kunnen een aantal externe doelen worden bereikt. Ten eerste het belang van gemeenten om het aantal bezwaarschriften terug te dringen, hetgeen namelijk onder andere tijdswinst oplevert en kosten bespaart. Ook de gemeente Best streeft naar een terugdringing van het aantal bezwaarschriften. In een onderzoek van het Ministerie van BZK²² bleek dat dit gerealiseerd kan worden door kort voordat het besluit in de primaire fase genomen wordt, contact op te nemen met de indiener van de aanvraag. Dit om te toetsen of de informatie correct bekend is bij de gemeente en om eventuele aanvullingen te kunnen geven. Zo wordt miscommunicatie immers voorkomen, hetgeen anders via een bezwaarschrift pas aan het licht zou komen. Bij de eerder genoemde Overijsselse methode²³ wordt ook geprobeerd om het aantal bezwaarschriften te verminderen door direct na ontvangst van de aanvraag contact op te nemen met de burger in kwestie. Tijd investeren in de primaire fase door middel van vele persoonlijke contactmomenten, leidt eerder tot acceptatie van het besluit bij de burger waardoor de kans op een bezwaar afneemt.

De gemeente Veldhoven stelt altijd contact op te nemen met de aanvrager, wanneer het bestuursorgaan voornemens is een negatief besluit te nemen. Wanneer er een bezwaarschrift binnenkomt, wordt altijd contact opgenomen met de bezwaarmaker (tenzij de zaak zich niet leent voor pre mediation, hierover meer in paragraaf 2.4). In het jaarverslag van 2011 van de gemeente Veldhoven²⁴ bleek een aantal situaties waarbij door de inzet van pre mediation de burger besloot zijn bezwaar in te trekken. In twee zaken zag de bezwaarmaker na uitleg zelf in dat het bezwaar geen nut had. In drie bezwaarzaken werd aanvankelijke onduidelijkheid bij de burger weggenomen en geaccepteerd dat er geen nieuw besluit kon worden genomen.

De gemeente Tilburg gaf aan dat in 2008 in 30% van de bezwaarschriften door pre mediation een oplossing werd gevonden. In het jaar daarvoor was dit nog 10%. Het aantal formele procedures nam in 2008 met 20% af²⁵. Ook de gemeente Nuenen constateert dat in één jaar 20% van het aantal bezwaarschriften werd ingetrokken door pre mediation. De reden van intrekking lag in het geven van uitleg aan de burger, het wegnemen van onduidelijkheden en het tonen van begrip voor de situatie van de burger. In 2006 werd in de gemeente Enschede door pre mediation in het beginstadium van de bezwaarfase 50% van het aantal bezwaarschriften ingetrokken²⁶. Deze aanpak bleek dus zeer succesvol voor de gemeente Enschede.

De gemeente Best leek op de goede weg om het aantal bezwaarschriften terug te dringen. Uit het jaarverslag van 2010²⁷ bleek namelijk dat ten opzichte van het jaar 2009 het aantal bezwaarschriften van de afdeling Sociale Zaken was afgenomen van 63 naar 47. De meeste binnenkomende zaken zijn op het gebied van de Wwb. Ondanks de afname in het aantal bezwaarschriften moesten er echter meer behandeld worden door de commissie, namelijk 28 in 2009 en 34 in 2010. Dit komt mede doordat er aanzienlijk minder bezwaren ingetrokken werden, namelijk in 2009 nog 61% en in 2010 nog maar 47%. De ervaringen in de gemeenten Veldhoven, Nuenen en Tilburg en het onderzoek uit 2008²⁸ van het Ministerie van BZK, bewezen dat pre mediation leidt tot een terugdringing van het aantal bezwaarschriften. Het onderzoek uit 2008 gaf zelfs aan dat pre mediation in 60% van de gevallen zorgt voor een intrekking van het bezwaar en tevens voor een oplossing. Het

²² <www.vng.nl>, 'Brochure mediation & mediationvaardigheden'.

²³ <www.vng.nl>, 'Brochure mediation & mediationvaardigheden'.

²⁴ Gemeente Veldhoven, 'Secretariaat jaarverslag 2011'.

²⁵ Gemeente Tilburg, 'Evaluatie Andere Aanpak bezwaarschriften 2009'.

²⁶ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 52.

²⁷ <www.gemeentebest.nl> 'Jaarverslag OCBB'.

²⁸ Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010, p. 23.

toepassen van pre mediation in de gemeente Best zal dus ongetwijfeld leiden tot een verlaging van het aantal bezwaarschriften en bezwaarprocedures.

Zoals eerder vermeld werkt de terugdringing van het aantal bezwaarschriften kostenbesparend. De adviescommissie van de bezwaarschriften hoeft immers geen advies meer uit te brengen en de bezwaarbehandelaar geen beslissing op het bezwaar. Het aantal hoorzittingen bij de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie neemt af en ook het aantal beroepsprocedures neemt logischerwijs af wanneer geen bezwaar wordt ingediend. Dit bespaart ook de kosten die normaal gesproken voor de ambtelijke ondersteuning bij beroepsprocedures worden gemaakt. Ook voor de gemeente Best betekent minder bezwaarzaken een reductie van de kosten. Interessant is het om in dit kader de kosten te vergelijken tussen een pre mediationtraject en een reguliere procedure. Het onderzoek uit 2008²⁹ geeft aan dat bijvoorbeeld in de gemeente Amersfoort de kosten voor 500 bezwaarzaken via de reguliere procedure € 261.250 bedragen ten opzichte van een bedrag van € 235.800 voor behandeling via pre mediation. In de gemeente Breda waren de verschillen nog veel groter namelijk € 405.000 voor 400 bezwaarzaken via de reguliere procedure ten opzichte van € 262.600 via pre mediation.

2.2.2 Toename tevredenheid bij partijen en de gevolgen

Door de inzet van de mediationvaardigheden kan meer begrip en tevredenheid bij de burger ontstaan. Een mooi voorbeeld volgde uit een eindrapportage over bezwaren bij de Wmo³⁰: *'Ik ben zeer positief over de Andere Aanpak. De medewerkster heeft echt haar best gedaan in overleg met de primaire afdeling zaken boven water te krijgen en heeft mij ook teruggebeld dezelfde dag. Dat ik niet tevreden ben met de uitkomst doet daaraan niet af.'* Niet alleen bij de burger kan een verhoging in tevredenheid ontstaan. Uit onderzoek³¹ bleek dat ook voor de ambtenaren zelf het inzetten van de vaardigheden hun werk verrijkt. Door de inzet van de mediationvaardigheden steeg de waardering voor hun eigen werkzaamheden van een gemiddeld rapportcijfer 6 naar een 8. Dit komt ook doordat klanten hun positieve reacties kenbaar maken aan de ambtenaar, hetgeen nauwelijks gebeurt bij reguliere procedures.

In 2010 werd door het Ministerie van BZK een onderzoek gehouden naar aanleiding van de tevredenheid bij de informele aanpak in de primaire en bezwaarfase. Het onderzoek omvatte 21 bestuursorganen. Hieruit bleek dat 77% van de 385 burgers die hun mening gaven tevreden te zijn geweest over de wijze waarop hun bezwaar informeel werd behandeld³². Hierbij speelde met name het inlevingsvermogen van de ambtenaar een zeer belangrijke rol.

De inzet van pre mediation draagt substantieel bij aan het voorkomen van conflicten en daarmee tot het vergroten van de tevredenheid van de burger. Door in een vroeg stadium contact op te nemen met de burger kan immers zorgvuldig aandacht worden besteed aan de voorbereiding van het besluit wat leidt tot een verhoging van de kwaliteit en duurzaamheid van het besluit. Dit werd al geadviseerd in het onderzoek uit 2008 van het Ministerie van BZK. Ook de gemeente Nuenen is hiervan overtuigd en wil in de toekomst ook voor pre mediation in de primaire fase gaan. Er ontstaat namelijk een betere relatie tussen overheid en burger als vóór het versturen van een negatief besluit er even contact wordt opgenomen met de burger om uitleg te geven en om begrip proberen te krijgen.

In de bezwaarfase trachten gemeenten via pre mediation het conflict te beperken. Dit wordt bereikt door de burger de mogelijkheid te bieden zijn bezwaar toe te lichten, waarop de bezwaarbehandelaar vervolgens kan aangeven waarom de vakafdeling tot het besluit is

²⁹ <www.rijksoverheid.nl> 'Onderzoek kosteneffectiviteit inzet mediationvaardigheden'.

³⁰ <www.rijksoverheid.nl> 'Eindrapportage onderzoek Wmo en mediationvaardigheden'.

³¹ <www.vng.nl>, 'Brochure mediation & mediationvaardigheden'.

³² Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010 (deel 2), p. 67.

gekomen. Wanneer er onderhandelingsruimte blijkt (waarover meer in paragraaf 2.4.1), kan samen naar een oplossing gezocht worden.

Pre mediation zorgt er bovendien voor dat de afstand tussen de overheid en de burger wordt verkleind. De overheid wordt niet meer als een kille afstandelijke organisatie gezien, maar als een 'luisterend oor' dat het probleem van de burger serieus en persoonlijk benadert. Op deze wijze wordt mogelijke imagoschade bij de overheid voorkomen. De gemeente Nuenen geeft een reden waarom die imagoschade ontstaat. Burgers weten veelal niet waar de gemeente zich mee bezighoudt en hoe besluiten tot stand komen. Er is een gebrek aan transparantie wat een negatieve invloed heeft op de communicatie met de burgers. De gemeente Nuenen kampt zelf met dit probleem en is dan ook intensief bezig via pre mediation de afstand met de burger te verkleinen.

Zoals ook aangegeven in paragraaf 1.1, bleek op de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Best dat de klanttevredenheid verhoogd zou moeten worden. Via pre mediation heeft de gemeente Best dan ook een effectieve mogelijkheid om dit te realiseren.

2.2.3 Tijdwinst

Ook het bereiken van tijdwinst wordt in de literatuur als een belangrijk doel gezien om pre mediation in te zetten. Dit externe doel speelt voor de gemeente Best ook een rol, vanwege het feit dat door de opgelegde bezuinigingen de organisatie de komende jaren met 38 fte moet krimpen. Ook het eerder besproken onderzoek uit 2008 wees uit dat de tijdsbesteding met 23% kon worden teruggebracht door de inzet van pre mediation. Dit percentage is echter slechts gebaseerd op de afname in het aantal hoorzittingen. Een terugdringing van het aantal bezwaarschriften, het streven van de gemeente, kan een voordeel zijn gelet op de tijdwinst die ermee te behalen valt. In dit onderzoek worden echter door de onderzoekster vraagtekens gezet bij de tijdwinst die met pre mediation valt te behalen. Dit naar aanleiding van de interviews bij de diverse gemeenten, welke allen aangaven dat pre mediation juist veel tijd kost. Er moet worden geïnvesteerd in de gesprekken en dit kost veel tijd. Ook het inplannen van huisbezoeken en de bijbehorende reistijd kost logischerwijs veel tijd. Bovendien zijn er cliënten die afspraken verzetten, terwijl de wettelijke termijn ondertussen doorloopt. De gemeente Veldhoven loopt hierdoor zo nu en dan tegen termijnen aan (meer hierover in paragraaf 3.2.1.9). De gemeenten Nuenen en Tilburg zetten alleen in de bezwaarfase pre mediation in en beamen het feit dat deze afhandeling veel tijd kost. Op basis hiervan constateert de onderzoekster opnieuw het belang om pre mediation al in de primaire fase in te zetten, aangezien het behalve een verhoging van de kwaliteit van het besluit ook zorgt voor het bereiken van tijdwinst. Mensen worden immers vanaf het begin af aan persoonlijk betrokken bij de zaak en accepteren zo een besluit sneller, of deze nu positief of negatief uitpakt. Zo worden er minder bezwaarschriften ingediend en/of meer bezwaren ingetrokken en vinden er minder bezwaarprocedures plaats.

2.2.4 Het doel voor de burger

Het belangrijkste doel voor de burger is dat deze zich tijdens en na de pre mediationaanpak begrepen en 'gehoord' voelt. Dit laatste werd ook bevestigd door de gemeente Tilburg. De burger stelt het op prijs om op een begrijpelijke en correcte wijze uitleg te krijgen waarom een besluit wordt/is genomen en hoe deze is genomen. Het bleek bovendien uit het onderzoek uit 2008 dat voor de burger het van belang is hoe het besluit tot stand is gekomen. Niet zozeer de uitkomst van zijn procedure, maar vooral de wijze waarop de procedure voorafgaand aan het besluit is uitgevoerd, wordt door de burger als zeer belangrijk ervaren. Ook het citaat genoemd in paragraaf 2.2.2 gaf dit aan. Dit betekent dus dat door de wijze van de totstandkoming van het besluit, er meer begrip en acceptatie ontstaat bij de burger, wanneer een besluit negatief voor hem uitpakt. Er is immers tijdig en persoonlijk contact geweest en hij is serieus genomen.

2.2.5 Wetsvoorstel Verhoging griffierechten; extra belang voor pre mediation?

Per 1 juli 2012 zou het wetsvoorstel Verhoging griffierechten worden ingevoerd. Een van de redenen van dit voorstel was om partijen te stimuleren samen tot een oplossing te komen zodat de weg naar een formele procedure bij de rechter zou afnemen. Het kabinet hoopte hiermee 240 miljoen euro te besparen. Het wetsvoorstel zou zowel het bestuur als de burger financieel aanzienlijk raken. Voor de gemeente zou er dan ook meer belang ontstaan om pre mediation in te zetten. Het aanspannen van een zaak bij de rechter zou namelijk tot fors hogere kosten leiden. Ten tijde van dit onderzoek heeft de Hoge Raad echter een negatief advies uitgebracht omtrent dit wetsvoorstel en dit bovendien geopenbaard³³. In het advies stond onder meer dat er negatieve gevolgen zouden ontstaan voor de economie en de samenleving. De huidige demissionaire regering heeft het voorstel moeten intrekken.

2.3 De organisatieaspecten bij pre mediation

Om terugdringing in het aantal bezwaarprocedures te realiseren en een verhoging in klanttevredenheid te ontwikkelen, is het belangrijk voor de gemeente Best in beeld te krijgen hoe pre mediation dient te worden ingezet en georganiseerd. Deze aspecten worden hieronder nader toegelicht.

2.3.1 Interventiemogelijkheden bij pre mediation

Er worden vier organisatorische vormen van pre mediation onderscheiden³⁴:

- Bellen;
- Keukentafelgesprek;
- Informeel overleg;
- Informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider, de 'pre mediator'.

Bellen gebeurt in de praktijk al in een vroeg stadium, bijvoorbeeld naar aanleiding van het binnenkomen van een aanvraag. De ambtenaar die de zaak behandelt, kan om verdere inlichtingen vragen bij de belanghebbende. Het is ook een effectieve mogelijkheid om na te gaan welke belangen en emoties er een rol spelen. In de bezwaarfase kan deze vorm van pre mediation worden gebruikt om miscommunicatie uit de weg te helpen of om excuses aan te bieden³⁵. De gemeente Veldhoven belt de burger op indien zij voornemens zijn een negatief besluit te nemen. Dit om te onderzoeken of de burger eventueel een informeel overleg wil met de behandelend ambtenaar. Via een telefoongesprek kan bovendien worden onderzocht of de burger openstaat voor een informele afhandeling van de zaak. In sommige gevallen blijkt een telefoongesprek al voldoende om een bestaand geschil op te lossen.

Een keukentafelgesprek vindt meestal plaats bij burgers thuis die vanwege persoonlijke omstandigheden niet goed in staat zijn naar het gemeentehuis te komen of omdat de situatie zich leent om als ambtenaar eens in de persoonlijke omgeving van de burger te kijken. Dit speelt vaak bij Wmo-zaken, omdat het hierbij vaak gaat om een kwetsbare groep mensen. Het werkelijke probleem komt zo goed in beeld en hierdoor kan effectiever naar een oplossing worden gezocht.

Een informeel overleg is een persoonlijk gesprek met de ambtenaar in kwestie op een informele plaats. Hierbij kunnen de belangen over en weer worden besproken en door het persoonlijke karakter wordt de situatie voor beide partijen duidelijker. Dit ook mede door het feit dat non-verbale signalen kenbaar worden gemaakt.

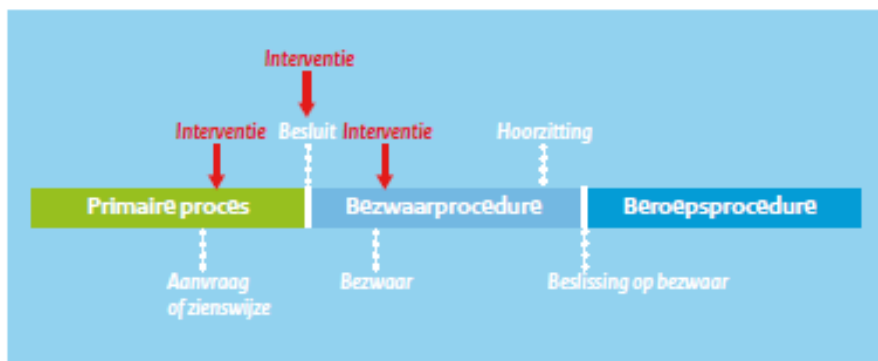
³³ <www.rechtspraak.nl> 'Verhoging griffierechten van de baan'.

³⁴ <www.rijksoverheid.nl> 'Beleving burgers van bezwaarprocedures'.

³⁵ Gemeente Best: MT-notitie.

Een informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider vindt plaats wanneer het conflict toeneemt en/of de gesprekken tussen de burger en ambtenaar wat moeizamer verlopen en/of er meerdere partijen bij betrokken zijn. In zo'n situatie kan het gewenst zijn dat een derde onafhankelijk persoon (een interne pre mediator) erbij komt die het gesprek leidt, zodat partijen samen tot een oplossing kunnen komen.

Het contact tussen de ambtenaar en de burger kan op verschillende momenten in de primaire fase en de bezwaarfase plaatsvinden. Ter illustratie volgt hieronder (figuur 1) een weergave van de diverse interventiemogelijkheden die het Ministerie van BZK heeft vastgesteld³⁶. Volgens dit schema bestaan er aldus drie mogelijkheden om mediationvaardigheden toe te passen. Tijdens de voorbereiding van het te nemen besluit, op het moment dat het besluit zal worden genomen en de fase dat contact wordt opgenomen naar aanleiding van een binnengekomen bezwaar.



Figuur 1 Interventiemogelijkheden

Tijdens deze contactmomenten krijgt de ambtenaar te maken met een aantal wetsartikelen die in acht dienen te worden genomen. Deze worden besproken in hoofdstuk 3.

2.3.2 De betrokkenen bij de pre mediationgesprekken

Na de bespreking van de interventiemogelijkheden en de organisatorische vormen, is het zaak te weten wie er bij pre mediation aan het overleg deelneemt. Zowel in de primaire als in de bezwaarfase is het van belang dat de betrokkenen bij de pre mediation voldoende gemandateerd zijn om over oplossingen te praten (hierover meer in paragraaf 2.3.3) en zich tevens onafhankelijk opstellen (ook wel het beginsel van fair play, art. 2:4 Awb). Dit laatste is niet altijd eenvoudig vast te stellen, maar kan bijvoorbeeld blijken uit de wijze waarop een besluit is gemotiveerd.

In de primaire fase vindt het (telefonisch) overleg meestal plaats met de ambtenaar die voornemens is het besluit te nemen c.q. heeft genomen. Dit is voor de afdeling Sociale Zaken (gemeente Best) de klantmanager (ook wel casemanager genoemd). Eventueel is het mogelijk dat een beslissingsambtenaar of een juridisch adviseur of toetser het gesprek voert³⁷. De bezwaarfase kent ook een aantal mogelijkheden. In ieder geval is de bezwaarbehandelaar aanwezig. Ook kan de klantmanager erbij betrokken worden. Bovendien kan een pre mediator aantreden. In het geval dat de bezwaarmaker er niets voor voelt bij het gesprek aanwezig te zijn kan hij gebruik maken van een gemachtigde. Daarbij kan betwijfeld worden of pre mediation dan nog zinvol is (meer hierover in paragraaf 3.2.1.13). Het persoonsgerichte karakter gaat immers zo verloren.

³⁶ Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010, p. 19.

³⁷ <www.praktijkvoormediation.nl> 'premediation'.

Bovenstaande is de theoretische benadering, maar hoe gebeurt het nu in de praktijk? Niet iedere onderzochte gemeente maakt in de primaire fase al gebruik van pre mediation. Zij die dit wel doen, zetten de klantmanager in. In de bezwaarfase is de betrokkenheid bij de onderzochte gemeenten verschillend. De gemeente Breda betreft de procesvertegenwoordiger van de vakafdeling en een gespreksleider van de afdeling Juridische Zaken erbij³⁸. De gemeente Veldhoven betreft daarentegen nooit een gespreksleider bij het gesprek. Deze gemeente houdt gesprekken één op één, dus de bezwaarbehandelaar tegenover de bezwaarmaker. De bezwaarbehandelaar is immers onafhankelijk, omdat deze niet bij de primaire fase was betrokken. Ook de gemeente Tilburg houdt één op één gesprekken. Bovendien geeft deze gemeente aan dat het belangrijk is om niet de klantmanager erbij te betrekken, omdat er veelal sprake is van een verstoorde verstandhouding tussen burger en klantmanager door een negatief besluit.

Ook de gemeente Enschede zet geen klantmanagers in bij de bezwaarfase. Er wordt een bezwaarbehandelaar aangesteld van de zogenoemde afdeling Team Rechtsbescherming die contact opneemt met de burger om uitleg te geven waarom het besluit zo is genomen³⁹.

De gemeente Nuenen gooit het over een volledig andere boeg. Zij betreft in de bezwaarfase altijd een interne pre mediator bij het gesprek, samen met de klant en de klantmanager. De klantmanager dient er dus volgens deze gemeente juist wel bij te zijn, omdat deze beschikt over belangrijke informatie omtrent het genomen besluit en hij de gemeente vertegenwoordigt. De interne pre mediator stelt zich onafhankelijk op, is geen jurist en afkomstig van een geheel andere afdeling.

Het blijkt dus dat elke gemeente zijn eigen invulling geeft aan de vraag welke personen betrokken zijn bij het informele overleg. Gemeenten zijn vrij dit te doen, aangezien er geen wettelijke grondslagen bestaan voor de keuze van de betrokken personen bij een pre mediationoverleg. Wat wel bekend dient te zijn bij de betrokkenen is hoever hun mandaat reikt om oplossingen te bespreken. De betrokkenen dienen te beschikken over mediationvaardigheden en zich tevens onafhankelijk op te stellen.

2.3.3 De houding en beslissingsbevoegdheid van de ambtenaar

De Nationale Ombudsman gaf in zijn jaarverslag van 2010⁴⁰ aan dat van de ambtenaren die de vaardigheden gaan toepassen een nieuwe houding wordt verwacht. Zij moeten als het ware omschakelen van formeelgericht naar oplossingsgericht. Dit betekent dat ze niet meer strikt vast moeten houden aan de formele regels, maar op zoek moeten gaan naar creatieve oplossingen voor het probleem van de burger. Staatssecretaris Ank Bijleveld geeft weer dat het heel belangrijk is dat ambtenaren training en ondersteuning krijgen om de mediationvaardigheden eigen te maken⁴¹. Zij stelt dat het voor ambtenaren nieuw is om met burgers te gaan onderhandelen en zich buiten de juridische kaders te bewegen. Zij hebben dan vaak ook moeite om oplossingsgericht te denken en eventueel terug te moeten komen op hun eerder genomen schriftelijke beslissing, welke volledig juridisch onderbouwd is.

De ambtenaar die het proces in handen krijgt, dient een open en oplossingsgerichte houding aan te nemen tegenover de burger. Dit vraagt om een cultuuromslag. De ambtenaar die gewend is direct vanuit het juridisch kader het probleem te analyseren dient nu te bezien of het achterliggende probleem kan worden opgelost. In dit kader is de training die de

³⁸ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011 (*deel 3*), p. 72.

³⁹ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 52.

⁴⁰ <www.nationaleombudsman.nl> 'jaarverslag 2010'.

⁴¹ <www.rijksoverheid.nl> 'Mediation, een luisterend oor'.

betrokken ambtenaren van de gemeente Best hebben gevolgd dus een zeer goede opstap om het huidige denkpatroon te doorbreken en buiten de referentiekaders te gaan handelen.

Als in het eerste contact duidelijk is wat er speelt bij de burger dient de ambtenaar snel de zaak juridisch en sociaal te overzien. De wijze waarop dit bereikt kan worden, werd duidelijk na vergelijking van drie onderzoeken⁴² die in een rapport, uitgegeven door het Ministerie van BZK, werden gepubliceerd⁴³. Hieruit blijkt dat de ambtenaar aan het volgende moet voldoen:

- Hij moet in het bezit zijn en kennis hebben van alle relevante informatie;
- Hij moet de burger zelf centraal stellen en zich dienstverlenend opstellen jegens hem (communicatieve vaardigheden);
- Hij dient de informele aanpak te verspreiden over alle drie de interventiemomenten;
- Hij dient in geval van een principiële geschil (zie paragraaf 2.4), te verwijzen naar de formele aanpak waarbij hij eventueel de bezwaarcommissie aanstelt;
- Hij/zij dient selectief te zijn bij de inzet van de bezwaaradviescommissie (Redenen hiervoor zijn dat 60% van de 250 ondervraagden de commissie als partijdig ziet⁴⁴. Ook het feit dat in de samenstelling van de commissie het aantal juristen sterk toeneemt, wat zorgt voor een groeiende complexiteit en jurisdisering, zijn aspecten die haaks staan op het doel van pre mediation⁴⁵).

Een belangrijk aspect wat hierbij nog kan worden genoemd, is dat de organisatie de meerwaarde ervan inziet. De motivatie die de betrokken ambtenaren dienen op te brengen is afhankelijk van organisatiefactoren zoals de bedrijfscultuur. Gemeenten dienen dan ook de ambtenaren enthousiast te maken voor deze nieuwe werkwijze. Zoals zovelen vinden ook ambtenaren het vaak lastig om in hun werkwijze om te schakelen, omdat ze gewend zijn aan hun huidige manier van werken. Daarom is het vooral van belang de medewerkers te laten inzien dat een andere aanpak tot positieve resultaten en ervaringen kan leiden. Uiteraard is training van groot belang om op deze wijze de benodigde vaardigheden te ontwikkelen. Alle onderzochte gemeenten wijzen op het belang van investeren in de mensen die de pre mediation gaan toepassen.

De houding die de ambtenaar inneemt bij de inzet van mediationvaardigheden is bepalend voor een eventuele intrekking van het bezwaar van de burger. De ambtenaar dient een conflictthantieringstijl te beheersen die gericht is op het sluiten van een compromis. Het is als ambtenaar dus belangrijk niet een geforceerde houding in te nemen door de burger te overtuigen van de juistheid van het besluit. Het geforceerd communiceren wordt gedaan om de burger te dwingen tot een bepaald gedrag zoals het intrekken van een bezwaarschrift. Uit het drieledige onderzoek⁴⁶ blijkt namelijk dat ambtenaren die een geforceerde houding aannemen, juist meer bezwaarprocedures veroorzaken, omdat burgers dit als onprettig ervaren en zich onbegrepen voelen.

De beslissingsbevoegdheid van de ambtenaar is wisselend. Bij voldoende beleidsruimte kan deze het besluit desgewenst aanpassen en zo tegemoet komen aan de belangen van de burger binnen de wettelijke grenzen. Ook bij administratieve fouten in de primaire fase kan hij gemakkelijk in de bezwaarfase een nieuw besluit nemen. Uiteraard zijn er ook situaties waarbij de wet geen enkele mogelijkheid biedt om op de belangen van de burger in te gaan (zie paragraaf 2.4). Het besluit blijft dan in stand.

⁴² In het rapport werden drie recente onderzoeken vergeleken, te weten De Waard e.a. 2011 (Ervaringen met bezwaar), Van der Velden e.a. 2010 (Prettig contact met de overheid 2) en Van der Velden e.a. 2011 (Een snellere en beter behandeling van WOZ-bezwaren).

⁴³ <www.rijksoverheid.nl> 'Beleving burgers van bezwaarprocedures'.

⁴⁴ <www.rijksoverheid.nl> 'Ervaringen met bezwaar'.

⁴⁵ <www.rijksoverheid.nl> 'Beleving burgers van bezwaarprocedures'.

⁴⁶ <www.rijksoverheid.nl> 'Beleving burgers van bezwaarprocedures'.

Een juridisch vereiste is dat de ambtenaar die pre mediation toepast over voldoende mandaat moet beschikken om over oplossingen te praten⁴⁷. Duidelijk dient te zijn wie welk mandaat heeft en hoe ver deze reikt om tot oplossingen in het overleg te kunnen komen. Binnen de gemeente Best bestaat er een formeel mandaatregister, waarbij vastligt wie welke bevoegdheden heeft. De ambtenaar mag dan namens het bestuursorgaan, het college van B&W, beslissingen nemen ex art. 10:1 Awb. Uit de gesprekken bij de gemeenten in het kader van dit onderzoek, bleek dat Tilburg en Nuenen geen mandaat hebben geregeld met betrekking tot pre mediation. Er is in de bezwaarfase voor aanvang van het pre mediationgesprek veel overleg met de klantmanager en eventueel met leidinggevenden. Zo weten de betrokkenen in de bezwaarfase hoe ver ze mogen gaan. De uiteindelijke besluiten worden ondertekend door iemand die formeel gemandateerd is. De gemeente Tilburg geeft nog aan dat erop wordt vertrouwd dat de bezwaarbehandelaar zich in de zaak onafhankelijk opstelt. De gemeente Veldhoven heeft bij pre mediation ook niets geregeld over het mandaat. In de bezwaarfase hebben de bezwaarbehandelaars in deze gemeente bij pre mediation geen mandaat. Het college van B&W is dan beslissingsbevoegd. Toch vormt dit geen belemmering tijdens pre mediation. De behandelaars weten immers door de kennis en ervaring hoe ver ze kunnen gaan. In de primaire fase beschikken de klantmanagers allemaal over een mandaat, dus is er genoeg ruimte om oplossingen te bespreken.

2.3.4 Conflictindicaties

Behalve het aanpassen van zijn houding, dient de ambtenaar ook te kunnen toetsen welke zaken zich wel en niet lenen voor pre mediation. De gemeente Best is al bekend met de lijst van indicaties en contra-indicaties (een voorbeeld hiervan staat in bijlage 5) welke als leidraad kan worden gebruikt om te bepalen of een zaak geschikt is voor een informele behandeling. Dit behoeft dan ook verder geen aandacht. Wat daarentegen minder bekend is, is het feit dat de escalatiegraad van het geschil ook heel belangrijk is om te kunnen bepalen of een zaak zich leent voor pre mediation. In de literatuur wordt veelvuldig verwezen naar de zogenoemde 'escalatieladder van Glasl'⁴⁸(zie bijlage 6).

Deze ladder geeft aan welke niveaus van escalaties er bestaan en op welk niveau een pre mediationaanpak zinvol is. In de eerste fase is er de mogelijkheid voor pre mediation. Partijen maken op stevige wijze hun standpunten duidelijk en blijven bij hun eigen gelijk. Deze fase wordt als de rationele fase geschetst⁴⁹. De tweede fase is een emotionele fase. Hierbij tonen partijen veel emotie en laat de een zich negatief uit over de positie van de ander. Partijen proberen elkaar te hinderen. De derde fase heet ook wel de vechtfase. Partijen stellen een vijandige houding op en de een richt zich op het schaden van de ander. Fases één en twee lenen zich voor een pre mediationaanpak. Bij fase één is namelijk het conflict nog niet geëscaleerd. Bij fase twee is dit al wel iets meer het geval, maar kan een goede begeleiding aandacht besteden aan de wederzijdse communicatie en de negatieve beeldvorming die partijen over en weer creëren. In de laatste fase is de relatie zodanig verstoord tussen partijen dat er eigenlijk geen weg meer openstaat voor een informele aanpak, maar alleen de tussenkomst van een rechter het geschil kan verhelpen. De gemeente Best kan behalve het toepassen van de indicatielijsten ook de escalatieladder als leidraad gebruiken om te toetsen of pre mediation een effectieve aanpak is. Dit geldt alleen voor de bezwaarfase, aangezien in de primaire fase nog geen sprake is van een conflictsituatie.

⁴⁷ <www.mediation.nl> 'De effectiviteit van pre-mediation'.

⁴⁸ Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010 (*deel 2*), p. 57.

⁴⁹ <www.quitte.nl> 'Escalatieladder van Glasl'.

2.3.5 De kosten voor de burger

De gemeente Best stelt op haar website⁵⁰ dat er voor burgers bij het indienen van een bezwaarschrift geen kosten in rekening worden gebracht. Ook straks bij de toepassing van pre mediation worden er geen extra kosten verwacht van de burger. De burger wordt er alleen op geattendeerd dat het hem tijd en inspanning kost om de gesprekken aan te gaan.

2.4 De slagingskans bij pre mediation

Hieronder volgen de aspecten die van invloed zijn op de slagingskans bij pre mediation.

2.4.1 De onderhandelingsruimte

Of een pre mediation kans van slagen heeft, is afhankelijk van een aantal factoren. De belangrijkste factor hierbij is de onderhandelingsruimte. Als sprake is van een gebonden beschikking is het juridisch gezien in de meeste gevallen zinloos om mediationvaardigheden in te zetten⁵¹. Er is dan immers geen juridische ruimte in de wetgeving om naar diverse mogelijkheden te zoeken. Pre mediation kan hierbij wel worden ingezet om uitleg en toelichting te geven bij de gebonden beschikking. In geval van een gebonden beschikking waarbij sprake is van miscommunicatie tussen partijen, heeft het ook wel degelijk zin om gebruik te maken van mediationvaardigheden. De gemeente Tilburg noemt hierbij het voorbeeld van een bijstandszaak, waarin het juridisch vaststaat welke hoogte van bijstand de klant dient te krijgen en waarbij geen uitzonderingen zijn. Het enige wat via pre mediation bereikt kan worden, is om uitleg te geven waarom tot deze beslissing is gekomen. Door voorlichting en uitleg kan acceptatie bij de klant worden bereikt en is de pre mediation toch nog zinvol geweest.

2.4.2 Principiële geschillen

Ook bij principiële geschillen is pre mediation weinig effectief. Een principieel geschil volstaat niet enkel met het feit dat er een meningsverschil is. Het gaat hierbij echt om een verschillende interpretatie van feiten en toepassing van regels. Beide partijen zullen bij hun standpunten blijven en aldus niet openstaan voor het zoeken naar oplossingen. Eventueel is hierbij de mogelijkheid voor het inschakelen van een onafhankelijke derde, zodat pre mediation toch nog een optie wordt. In de meeste gevallen wordt bij een principieel geschil echter verwezen naar de formele procedurele weg. Dat principiële geschillen zich niet lenen voor een informele behandeling is bewezen in een onderzoek van het Ministerie van BZK⁵². In concrete cijfers kan dit als volgt worden geschetst: naar aanleiding van een pilot werd geconstateerd dat bij een totaal van 1095 pre mediationzaken, in de primaire fase in 29% van de zaken alsnog de voorkeur werd gegeven aan een formele procedure, omdat er of geen onderhandelingsruimte werd geboden of omdat er sprake was van een principiële kwestie. Voor de bezwaarfase bedroeg dit 34% met dezelfde contra-indicaties.

2.4.3 De welwillendheid van partijen

Voor een succesvolle pre mediation is het van groot belang dat beide partijen de wil hebben om samen tot een oplossing te komen. Partijen dienen immers met elkaar te praten in plaats van tegen elkaar. Als sprake is van querulanten wordt pre mediation dan ook niet aanbevolen, omdat hun houding zich typeert als het telkens opnieuw uiten van het onrecht dat in hun ogen is aangedaan. Deze ingenomen houding is lastig te doorbreken en kan beter via de formele weg worden behandeld. Ook het aantal bezwaarmakers dat zich meldt in de procedure dient niet te omvangrijk te zijn. Een grote groep is moeilijk nog persoonlijk en direct te benaderen, hetgeen de kwaliteit van het pre mediationoverleg wellicht verlaagt.

⁵⁰ <www.gemeentebest.nl> 'Wat kost het mij?'.

⁵¹ <www.dekoningmediation.nl> 'Mediation'.

⁵² Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010 (deel 2), p. 46.

2.4.4 Het beleidsterrein

Uit onderzoek van het Ministerie van BZK⁵³ (zie ook bijlage 7) blijkt dat maar liefst 80% van de fiscale zaken via een informele aanpak te zijn opgelost door het bieden van een luisterend oor en door het geven van toelichting en uitleg. Bij Wmo-zaken bleek dit 66% en bij Wwb-zaken 44%. De uitkomsten van pre mediation bij deze domeinen is voor de gemeente Best een zeer interessant gegeven. Uit hetzelfde onderzoek bleken overigens geen beleidsterreinen waarbij een pre mediationaanpak niet werkt.

Gemeenten kennen in het kader van de Wmo een compensatieplicht. Dit betekent dat zij de plicht hebben om beperkingen in zelfredzaamheid bij de burger weg te nemen en deze te laten participeren in de maatschappij met behulp van voorzieningen. Die compensatieplicht dient zorgvuldig te gebeuren. De Wmo verplicht de gemeente te bewijzen of de burger voldoende wordt gecompenseerd. Om dit te bewijzen dient de gemeente de belangen zorgvuldig af te wegen, te bekijken wat het achterliggende probleem is en wat er wél mogelijk is voor de burger binnen de wetgeving. Pre mediation is hiervoor uitermate geschikt⁵⁴. Bij Wwb-zaken staat er veel op het spel voor de burger, omdat het om zijn eerste levensbehoeften gaat. In dit kader is het dan ook van belang dat de communicatie tussen overheid en burger soepel verloopt. Pre mediation biedt uitkomst, omdat via deze weg er snel contact wordt gelegd en wordt verkend wat het probleem is en hoe dit kan worden opgelost. De gemeente Tilburg stelt dat Wwb-zaken, Wmo-zaken en zaken betreffende leerlingenvervoer zich goed lenen voor pre mediation. Fraudezaken, bezwaarschriften waarbij een gemachtigde is betrokken, bezwaarschriften van bekende querulanten en belanghebbenden die niet in staan zijn telefonische besprekingen aan te gaan, worden in Tilburg niet behandeld via pre mediation. Voor de gemeente Best is het belangrijk te weten dat voor de inzet van mediationvaardigheden binnen de organisatie, er sprake moet zijn van een kansrijk domein zonder belemmerende factoren zoals hiervoor aangegeven.

2.4.5 Overige succesfactoren

De rol van de gemachtigde kan ook zeer bepalend zijn voor een al dan niet succesvolle pre mediation (zie paragraaf 2.3.2 en meer hierover in hoofdstuk 3).

De houding die de ambtenaar in het gesprek aanneemt is ook van invloed op een succesvolle kans op slagen. Hij dient alle benodigde informatie paraat te hebben, de communicatietechnieken en conflicthanteringstechnieken te beheersen en bovendien enthousiast en gemotiveerd te zijn deze vaardigheden over te brengen op de burger.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat wanneer een pre mediation niet geslaagd is, dit niet wil zeggen dat alle moeite voor niets is geweest. Dit bleek al in paragraaf 2.4.1 waarin werd gesteld dat zelfs een burger die niet krijgt wat hij wenst, een pre mediation als succesvol kan ervaren. Tijdens de pre mediation is de zaak volledig uitgekristalliseerd, partijen hebben hun belangen goed kenbaar kunnen maken en de communicatie en de relatie tussen de partijen is verbeterd dan wel versterkt. De gemeente Breda stelt dan ook dat deze aspecten doorgaans het vervolgtraject via een formele procedure positief beïnvloedt⁵⁵. De gemeente Nuenen onderschrijft dit. Deze stelt bovendien dat bij een geschil het niet altijd hoeft te gaan om het bereiken van een oplossing via pre mediation. Het creëren van contact tussen de overheid en de burger en het feit dat mensen weer met elkaar gaan praten, zijn van essentieel belang om de verhoudingen voor de toekomst waardevol te laten zijn.

⁵³ Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010 (*deel 2*), p. 115.

⁵⁴ <www.rijksoverheid.nl> 'Eindrapportage onderzoek Wmo en mediationvaardigheden'.

⁵⁵ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 75.

Hoofdstuk 3 De integratie van pre mediation in de Algemene wet bestuursrecht

In dit hoofdstuk zal allereerst duidelijk worden gemaakt hoe binnen de gemeente Best het juridische traject van de formele procedure verloopt vanaf de aanvraag tot het moment van de beslissing op het bezwaar. Op basis hiervan worden de voor- en nadelen van dit traject in kaart gebracht. De beschrijving van de formele weg is nodig om vervolgens te kunnen begrijpen in hoeverre er ruimte is voor mediationvaardigheden binnen de bestaande wetgeving.

3.1 De formele procedure en de voor- en nadelen

Binnen de Awb zijn de regels gecodificeerd welke dienen te worden nagekomen wanneer er een aanvraag of bezwaar binnenkomt. Als deze behandeling zich puur richt op het toepassen van deze regels, is er sprake van een formele procedure.

3.1.1 De formele juridische procedure

In de formele besluitvormingsprocedure staat het begrip 'besluit' centraal zoals in art. 1:3 Awb is opgenomen. In de Awb worden besluiten onderverdeeld in beschikkingen en besluiten van algemene strekking. In de context van dit onderzoek zal uitsluitend worden ingegaan op beschikkingen. Dit vanwege het feit dat beschikkingen besluiten zijn die de burger zelf raken (art 1:3 lid 2 Awb). De Bestse burger die een aanvraag of bezwaar indient bij de gemeente, dient volgens de wet belanghebbende te zijn in de zin van art. 1:2 lid 1 Awb.

Elke burger heeft recht op een eerlijk proces ex art. 6 EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). In dit kader dient het bestuur zich dan ook als overheidsorgaan te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de a.b.b.b. Als een besluit wordt genomen, kan dit niet geschieden zonder inachtneming van deze beginselen. Het gaat hierbij om het formele zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb), het verbod van détournement de pouvoir (art. 3:3 Awb), de evenredige belangenafweging en het specialiteitsbeginsel (art. 3:4 Awb), het motiveringsbeginsel (art. 3:46 jo. 3:50), het beginsel van fair play (art. 2:4 Awb), het gelijkheidsbeginsel (art. 1 Grondwet), het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel⁵⁶. De toepassing van een aantal van deze beginselen met het oog op pre mediation, volgt in de volgende paragraaf.

Als een aanvraag binnenkomt dient deze te voldoen aan de eisen die de artikelen 4:1 en 4:2 Awb stellen. Als hieraan niet is voldaan, kan het bestuursorgaan beslissen de aanvraag niet te behandelen. De burger krijgt voor die beslissing de mogelijkheid zijn aanvraag aan te vullen volgens art. 4:5 Awb. Vervolgens krijgt de burger eventueel de gelegenheid om zijn zienswijze naar voren te brengen via de zogenoemde hoorplicht (art. 4:7 en art. 4:8 Awb). De beschikking die wordt genomen, dient te worden gemotiveerd door het bestuursorgaan ex art. 3:46 jo. art. 3:50 Awb. Hij dient het besluit te nemen binnen redelijke termijn. Deze redelijke termijn kan dus per geval verschillen, maar is in ieder geval verstreken na acht weken (art. 4:13 lid 2 Awb). Mogelijkheden tot verlenging en opschorting van de beslissing zijn er ook, gelet op art. 4:14 en art. 4:15 Awb.

Bij binnenkomst van de aanvraag, wordt op de afdeling Sociale Zaken aan de burger/klant een klantmanager gekoppeld. Deze bekijkt de aanvraag en neemt er een beslissing op. Wanneer deze klantmanager voornemens is een negatief besluit te nemen, neemt deze nu geen of zelden contact op met de klant. Bij de gemeente Best wordt aldus niet via een standaard procedure gehoord ex art. 4:7 Awb voordat een besluit wordt genomen. Als het

⁵⁶ De beginselen waar geen artikel achter staat, zijn niet gecodificeerd maar dienen wel te worden gehanteerd.

besluit negatief is, wordt deze naar de burger verzonden zonder vooraf aan te geven dat deze negatief is. Er geldt geen hoorplicht bij financiële beschikkingen ex art. 4:12 Awb. Beschikkingen die een wijziging aanbrengen in een bestaande uitkering, vallen ook onder dit artikel⁵⁷. Dit is dan ook reden voor Best om niet te horen in Wwb-zaken, welke immers financiële besluiten zijn. Op de afdeling Sociale Zaken zijn klantmanagers aanwezig op het gebied van de Wwb. Ook voor Wmo-zaken worden klantmanagers aangewezen, deze komen echter van de meeromvattende afdeling 'Gemeentewinkel'.

De belanghebbende heeft de mogelijkheid om tegen het primaire besluit bezwaar te maken bij het bestuursorgaan die de beslissing heeft genomen. Dit dient hij te doen binnen zes weken na dagtekening van de beslissing ex art. 6:7 Awb. De vereisten voor dit bezwaarschrift staan in art. 6:5 Awb opgesomd. Er wordt gecontroleerd of het bezwaarschrift voldoet aan de eisen die art. 6:5 Awb eraan stelt. Wanneer hieraan niet is voldaan, krijgt de burger de gelegenheid het verzuim te herstellen ex art. 6:6 sub b Awb. De termijn om dit te herstellen wordt bij de gemeente Best bepaald door het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie (namens de voorzitter van deze commissie)⁵⁸. In de regel wordt een termijn van veertien dagen gegeven voor het herstel. Als de vakgroep Juridische Zaken een bezwaarschrift binnenkrijgt en deze voldoet aan de eisen, wordt er een ontvangstbevestiging gestuurd naar de bezwaarmaker krachtens art. 6:14 Awb. Voordat de beslissing op bezwaar wordt genomen, krijgt de belanghebbende de mogelijkheid te worden gehoord. Dit is verplicht volgens art. 7:2 Awb. Binnen zes weken dient het bestuursorgaan op het bezwaar te beslissen (art. 7:10 Awb), maar in het geval er een bezwaarcommissie bij betrokken is ex art. 7:13 Awb, geldt hiervoor twaalf weken. Er zijn hierbij mogelijkheden tot verlenging. Indien de aanvraag via de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (UOV) is ingediend, kan geen bezwaar worden aangetekend en is er de mogelijkheid van rechtstreeks beroep⁵⁹.

Er bestaat de mogelijkheid tot opschorting van de beslissing op het bezwaar ex art. 7:10 Awb om een verzuim te herstellen. De beslistermijn kan ook eenmaal worden verdaagd met zes weken. Voor verdere verdaging is instemming nodig van de bezwaarmaker. Wanneer de instemming mondeling geschiedt, dient dit schriftelijk te worden bevestigd. Ook uitstel op verzoek van de bezwaarmaker is mogelijk.

De bezwaarcommissie brengt naar aanleiding van de hoorzitting een advies uit aan het betrokken bestuursorgaan. Wanneer het bestuursorgaan de beslissing op het bezwaar neemt, is hij niet verplicht dit advies op te volgen. Als hij er van afziet, dient hij wel in de beslissing te motiveren waarom afgeweken wordt van het advies. Als het advies niet wordt opgevolgd, heet het 'contrair gaan'. Dit gebeurt dan meestal op voorstel van de klantmanager. Deze speelt geen verdere rol wanneer het advies wel wordt opgevolgd.

Dit is in een notendop hoe de formele juridische procedure binnen de gemeente Best verloopt (zie bijlage 8 voor een schematisch overzicht). In paragraaf 3.2 zal volgen hoe pre mediation vorm kan krijgen binnen de richtlijnen uit de Awb.

3.1.2 Voor- en nadelen aan de formele juridische procedure

Aan een formele procedure kleven zowel voor- als nadelen. Eerst zal via praktijkonderzoek worden gemeten waar de gemeente Best zelf tegenaan loopt bij de afhandeling van lopende

⁵⁷ *Kamerstukken II 1988-1989, 21 221, nr.3, p. 104.*

⁵⁸ <www.gemeentebest.nl> 'Verordening Behandeling Bezwaarschriften'.

⁵⁹ Afdeling 3.4 is hier van toepassing. De UOV blijft buiten beschouwing, vanwege het feit dat voor de afdeling Sociale Zaken deze voorbereidingsprocedure juridisch niet verplicht is.

zaken. Dit is gedaan middels dossieronderzoek van zes lopende zaken op zowel het gebied van Wmo als Wwb.

3.1.2.1 Praktijkvoorbeelden gemeente Best

Uit het dossieronderzoek blijkt het typische formele karakter bij de gemeente Best. Alle correspondentie is schriftelijk en wordt via standaardformulieren ingevuld en verstuurd. Opmerkelijk is dat het niveau in de brieven vrij hoog is en daardoor hoogstwaarschijnlijk niet voor iedere burger te begrijpen. Voorbeelden van moeilijk taalgebruik wat veelvuldig in de dossiers voorkomt, zijn bijvoorbeeld 'het indienen van het bezwaarschrift heeft geen schorsende werking' en 'voorlopige voorziening'. Het is heel denkbaar dat een leek niet begrijpt wat een schorsende werking is en wat een voorlopige voorziening inhoudt. Ook staan er veel lange zinnen in waarin tegelijkertijd veelal gebruik wordt gemaakt van wetsartikelen. Het leren begrijpen van de motivering voor het besluit, wordt zo voor de burger erg ingewikkeld gemaakt. Wat wel duidelijk wordt weergegeven is de mogelijkheid voor de burger om bezwaar in te dienen conform art. 6:5 Awb. Dit artikel wordt uitgelegd. Een ander probleem in de communicatie werd duidelijk in een dossier waarbij een cliënte niet reageerde op de opeenstapeling van brieven die zij van de gemeente ontving. Er stond in de brieven aangegeven dat als zij geen stappen zou ondernemen dit gevolgen zou hebben voor haar uitkering. Omdat mevrouw de brieven niet begreep ondernam zij geen actie, met alle gevolgen van dien. In een ander dossier was ook sprake van een burger die de brieven niet begreep en deze vervolgens aan vrienden heeft gegeven om te vertalen. Deze vertaling bleek niet correct waardoor hij verkeerde verzoeken indiende bij de gemeente Best. De afdeling Sociale Zaken dient dan ook de wijze van communiceren te verbeteren. Uit de voorbeelden blijkt volgens de onderzoekster hoe belangrijk persoonlijk contact is, gelet op de consequenties die miscommunicatie kan veroorzaken. Pre mediation kan er effectief aan bijdragen dit te voorkomen.

Afgezien van het communicatieaspect blijkt ook dat de gemeente Best steeds binnen het juridisch kader blijft wanneer het een aanvraag of bezwaar behandelt. Naar het eventuele achterliggende probleem wordt nauwelijks gekeken. Een volgend voorbeeld illustreert dit: in een lopende Wwb-zaak werd besloten dat de cliënte per een vastgestelde datum geen uitkering meer zou ontvangen. Deze mevrouw kampte met psychische problemen, waar in de besluitvorming niet op werd ingegaan. De emotionele aspecten worden in deze zaak aldus niet benoemd wat wellicht niet ten goede komt aan het verdere contact met en begrip bij de burger. Het benoemen of erkennen van het probleem van de cliënte had ongetwijfeld tot meer positieve gevolgen kunnen leiden. Ook dit is iets waar pre mediation wel aan bijdraagt.

De onderzoekster vindt het opmerkelijk dat de werkmethode in deze praktijkvoorbeelden niet past in de missie van de gemeente Best. Het betrokken zijn bij de burger en zich daarop richten, komt hier immers te weinig tot uiting. Via pre mediation kan in de praktijk aldus het uitdragen van de missie versterkt worden.

3.1.2.2 Opsomming voor- en nadelen

Naar aanleiding van de praktijkvoorbeelden bij de gemeente Best en literatuuronderzoek (waarvan bronvermelding in de voetnoten), wordt hieronder een opsomming gegeven van de bestaande voor- en nadelen aan de formele juridische procedure, ofwel de formele aanpak.

- Binnen de formele procedure is geen ruimte voor het bedenken van creatieve oplossingen. De kwestie wordt louter beoordeeld vanuit een juridisch kader. Er wordt op deze wijze dan ook weinig/geen ruimte gegeven voor niet-juridische aspecten in de zaak⁶⁰;

⁶⁰ <www.mediation.nl> 'De effectiviteit van pre-mediation'.

- De formele procedure sluit te weinig aan op de behoeften van de burger. Burgers hebben voor de primaire fase en vooral voor de bezwaarfase aanvullende wensen en behoeften welke vooral gebaseerd zijn op een meer persoonlijk en sociaal karakter⁶¹;
- De procedure kost veel tijd en geld en levert hierdoor frustraties op bij burger⁶². Irritatie ontstaat ook door de vooral ingewikkelde schriftelijke communicatie, welke louter toeziet op juridische toepassing van rechtsregels. Deze schriftelijke stukken zijn voor een gemiddeld mens lastig te begrijpen en sluiten bovendien niet aan op de persoonlijke situatie⁶³. Een bijkomend nadeel hieraan is dat er een kans bestaat op fouten bij burgers, die door de ingewikkeldheden formulieren verkeerd kunnen invullen (hetgeen bij de gemeente Best al is voorgekomen in het verleden), maar ook dat miscommunicatie of misvattingen ervoor kunnen zorgen dat er een conflict ontstaat. Bovendien zitten burgers niet te wachten op ellenlange procedures, maar wensen zij een snelle oplossing met de overheid⁶⁴. Door deze nadelen zijn er burgers die hun kansen in een zaak laten schieten, puur vanwege het feit dat zij een juridische rompslomp niet zien zitten;
- De procedure richt zich op 'wie heeft er gelijk?'⁶⁵. Dit zorgt dus altijd voor extra emoties bij de burger als 'verliezer' in de zaak. Aan deze emoties wordt weinig dan wel geen aandacht besteed;
- Momenteel wordt door de gemeente Best gebruik gemaakt van een bezwaarcommissie die de burger en het bestuursorgaan hoort naar aanleiding van het binnengekomen bezwaar. De belangen worden hier wederzijds besproken. Dit horen vindt aldus pas in een laat stadium plaats. Er dient immers eerst bezwaar te worden ingediend, voordat er naar elkaar kan worden geluisterd in een mondelinge bijeenkomst.

Tegen de vele nadelen zijn er echter ook voordelen te benoemen die de juridische formele procedure met zich meebrengt:

- De zaak of het geschil wordt volgens het recht getoetst en is dus volledig onafhankelijk;
- Bij principiële kwesties is de formele procedure zeer geschikt. Ook als het gaat om politiek-bestuurlijk gevoelige zaken leent de formele procedure zich het beste⁶⁶;
- De toetsing aan het recht bepaalt de uiteindelijke uitkomst in de zaak en er wordt dus hierin eerlijk, neutraal en onafhankelijk besloten.

Als tussenconclusie kan worden gesteld dat bij de huidige aanpak onvoldoende rekening wordt gehouden met de burger als individu. Een andere aanpak blijkt zeer gewenst als deze zodanig georganiseerd wordt, dat de burger centraal staat, zijn belangen en wensen worden gehoord en er begrip wordt getoond voor zijn situatie. Pre mediation biedt de sleutel om deze gewenste aanpak te realiseren.

3.2 Pre mediation in de primaire fase en bezwaarfase conform de Awb

De primaire fase en de bezwaarfase zijn in algemene zin geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Deze wet biedt ruimte voor het bestuur om de procedures naar eigen inzicht in te richten. Een onderzoek van het Ministerie van BZK toonde aan dat deze ruimte er ook is voor pre mediation gericht op de bezwaarfase⁶⁷. Hoe ver dit reikt zal verder uit dit onderzoek

⁶¹ <www.wodc.nl> 'Awbprocedures vanuit gezichtspunt burger'.

⁶² <www.mediation.nl> 'De effectiviteit van pre-mediation'.

⁶³ <www.vng.nl>, 'Brochure mediation & mediationvaardigheden'.

⁶⁴ <www.nationaleombudsman.nl> 'jaarverslag 2010'.

⁶⁵ <www.mediation.nl> 'De effectiviteit van pre-mediation'.

⁶⁶ Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010 (deel 2), p. 45.

⁶⁷ <www.rijksoverheid.nl> 'Beleving burgers van bezwaarprocedures'.

blijken. Wanneer door middel van pre mediation naar oplossingen wordt gezocht, dient dit te geschieden binnen de kaders van de wet (en de niet gecodificeerde beginselen). Het is dus aan de ambtenaar om creatief te zoeken naar oplossingen voor de aanvraag of het bezwaar die binnen de wettelijke regels passen.

Volgens het Ministerie van BZK is het belangrijk dat bij binnenkomst van een aanvraag (op het gebied van Sociale Zaken) of bezwaar bij de gemeente niet direct de formele weg wordt gevolgd, maar dat de ambtenaar eerst twee vragen aan zichzelf stelt: welk probleem ligt ten grondslag aan de aanvraag of het bezwaar en op welke wijze kan het probleem het beste worden aangepakt⁶⁸? Deze antwoorden vergemakkelijken de keuze of de formele juridische weg moet worden bewandeld of dat pre mediation een mogelijkheid biedt. De inhoudelijke invulling van een pre mediationgesprek is per zaak verschillend en dus niet op voorhand vast te stellen. Wat wel vast ligt is het wettelijk kader, de behoorlijkheidsnormen, de rechtsnormen en ook dienen de rechtmatigheidsnormen in acht te worden genomen door het bestuursorgaan. De behoorlijkheidsnormen kunnen worden samengevat als het adequaat reageren op de aanvraag of het bezwaar van de burger. Het gaat hierbij om het gedrag en de omgang van het bestuursorgaan met de burger. Behoorlijkheidsnormen staan niet in de wet genoemd, maar de rapporten van de Nationale Ombudsman geven aan welke normen er gelden en welk gedrag het bestuur hierop dient aan te nemen⁶⁹. Tegen onbehoorlijk gedrag van een bestuursorgaan kan de burger op grond van art. 9:1 Awb een klacht indienen bij het bestuursorgaan. Art. 9:3 Awb geeft aan dat er geen beroep tegen open staat. Wanneer de klacht niet het gewenste effect heeft, bestaat er het recht om een klacht bij de Nationale Ombudsman in te dienen. Rechtsnormen geven de juridische normen aan waar het bestuursorgaan zich aan dient te houden. De naleving van deze normen zijn juridisch afdwingbaar. Rechtsnormen en behoorlijkheidsnormen worden door onderzoekster Tolsma als parallel gezien⁷⁰. Zo is bijvoorbeeld de motiveringsplicht zowel een rechtsnorm (het deugdelijk motiveren) als een behoorlijkheidsnorm (het uitleggen van de gedraging van het bestuursorgaan). De a.b.b.b. omvatten dus zowel behoorlijkheidsnormen als rechtsnormen. De Nationale Ombudsman stelt dat zijn behoorlijkheidsnormen niet als rechtsnormen zijn geconcipeerd. Er is echter wel degelijk een verband met de behoorlijkheid die de Nationale Ombudsman hanteert en de a.b.b.b. Achter deze geschreven rechtsregels, moet er ook een ethische niet-juridische categorie worden beoordeeld. Hij ziet de hoorplicht uit de Awb bijvoorbeeld als het op een adequate wijze communiceren en dus anders als de rechtsregel van horen uit de Awb⁷¹. In dit onderzoek worden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur getoetst, d.w.z. de rechtsnormen. Deze rechtsnormen stellen de minimeisen voor het handelen van het bestuur en geven overlapping met de behoorlijkheidsnormen, vanwege het feit dat pre mediation sociale/communicatieve aspecten bevat. Toetsen aan de behoorlijkheidsnormen als ethische norm, valt dus buiten het juridisch kader van dit onderzoek en het ethisch gedrag van het bestuursorgaan wordt dan ook niet besproken. Rechtmatigheidsnormen geven aan of een verzoek van de burger juridisch gezien een aanvraag of een bezwaar in de zin van de Awb is. Indien dit uit de rechtmatigheidsnormen blijkt, dienen immers de wettelijke regels die hierop van toepassing zijn, te worden toegepast.

Om pre mediation te integreren in het werkproces kunnen, gelet op het bovenstaande niet de ogen worden gesloten voor het wettelijk kader en de normen. Binnen dit kader worden de vaardigheden ingepast. De burger krijgt hierbij dezelfde waarborgen als bij de formele

⁶⁸ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 8.

⁶⁹ <www.nationaleombudsman.nl> 'Jaarverslag 2005'.

⁷⁰ Tolsma, p. 26.

⁷¹ <www.nationaleombudsman.nl> 'Eerlijk bestuur'.

procedure. In de komende paragrafen wordt uiteengezet op welke wijze de Awb ruimte geeft aan de inpassing van de mediationvaardigheden.

3.2.1 Toetsing van pre mediation aan de artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht van de primaire fase en bezwaarfase

Hieronder volgt de toetsing aan de artikelen en niet gecodificeerde beginselen uit de Awb van de primaire fase en de bezwaarfase.

3.2.1.1 Het zorgvuldigheidsbeginsel

Wanneer door een burger een aanvraag wordt ingediend, dient volgens art. 3:2 Awb een zorgvuldige voorbereiding van het besluit plaats te vinden; het zorgvuldigheidsbeginsel. Het bestuursorgaan dient alle nodige kennis omtrent de relevante feiten te verzamelen en de belangen van partijen af te wegen. Om de belangen van de partijen te identificeren, biedt de wet ruimte voor de inzet van mediationvaardigheden. Het bestuursorgaan kan met de burger om de tafel gaan of in een telefonisch gesprek de burger vragen wat zijn belangen zijn. De belangen die naar voren komen, kunnen juridische belangen zijn, maar ook kan het om emotionele of communicatieve belangen gaan. Bij communicatieve belangen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de behoefte bij de burger om uitleg te krijgen bij een genomen besluit. Ook kan bij aanvang van het gesprek blijken dat er sprake is van miscommunicatie, waarop vervolgens uitleg dient te worden gegeven. Bij emotionele belangen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een Wmo-behoefte burger die graag van het gesprek gebruik wil maken om aan te geven wat voor beperkingen deze heeft en welke impact dit heeft op zijn leven. In dit voorbeeld heeft de burger behoefte aan aandacht voor zijn beperkingen, die hij graag duidelijk wil maken aan de ambtenaar voordat deze een beslissing neemt. Hieruit blijkt dus dat het niet altijd louter om juridische belangen gaat.

Gelet op de eerder genoemde praktijkvoorbeelden (paragraaf 3.1.2.1) van de gemeente Best, kan gesteld worden dat er verbeteringen nodig zijn om te komen tot een meer zorgvuldige besluitvorming. Illustratief in dit kader is het aspect dat burgers regelmatig niet begrijpen wat er in de zakelijk opgestelde brieven van de gemeente staat, wat zelfs in bepaalde zaken ten gevolge had dat burgers verkeerde beslissingen namen. Ook wordt louter gekeken naar de juridische feiten en worden sociale aspecten niet of nauwelijks benoemd. Dit laatste kan onbegrip en frustratie veroorzaken bij de burger. Pre mediation geeft de gemeente een uitstekende mogelijkheid de zorgvuldigheid in de besluitvorming te verbeteren en de effectiviteit van het proces te vergroten. Het voordeel is namelijk, gelet op art. 3:2 Awb, dat de werkelijke belangen via pre mediation beter te achterhalen zijn in een informeel overleg met de partijen. Door persoonlijk contact met de burger kan de ambtenaar de onderliggende problemen beter identificeren en beoordelen. Door samen op zorgvuldige wijze op zoek te gaan naar de werkelijke belangen, kan de kwaliteit van de beslissing worden verhoogd. Veelal kan de belanghebbende gemakkelijker zijn argumenten mondeling toelichten. Een bijkomend voordeel is dat tijdens een informeel overleg non-verbale aspecten ook een rol spelen. In het overleg kan worden getoetst of de ambtenaar voldoende en correcte gegevens heeft. Het biedt de ambtenaar verder de mogelijkheid om een voorgenomen besluit kenbaar maken, om te bekijken wat er wél mogelijk is binnen het wettelijk kader en om te controleren wat de belanghebbende hiervan vindt. Dit kan een positief effect hebben op de vermindering van het aantal bezwaarschriften en bezwaarprocedures, hetgeen de eerder besproken onderzoeksresultaten in het vorige hoofdstuk al bevestigden. Ook gaven deze resultaten weer dat een zorgvuldige bejegening vaak tot een hogere mate van acceptatie leidt. Een burger accepteert immers een (negatieve) beslissing eerder wanneer deze de indruk heeft dat het besluit zorgvuldig is genomen. Dit heeft weer een positief effect op de klanttevredenheid.

3.2.1.2 Het evenredigheidsbeginsel en het specialiteitsbeginsel

In art. 3:4 Awb staat een ander beginsel van behoorlijk bestuur, te weten het evenredigheidsbeginsel ofwel een evenwichtige belangenafweging. Hierin gaat het om de afweging van het individuele belang van de burger tegenover het algemeen belang (of belang van derden). De ambtenaar dient bovendien bij die belangenafweging te zorgen voor evenredigheid tussen het gediende belang en het belang dat ervoor moet worden aangetast. Tijdens het informele gesprek zal een oplossing dienen te worden gevonden voor de aanvraag of het bezwaar en met behulp van mediationvaardigheden geeft dit artikel voldoende ruimte om deze belangen af te wegen. De diverse opties die bestaan, kunnen tijdens een informeel overleg worden besproken. Tijdens de belangenafweging dient het specialiteitsbeginsel te worden gehandhaafd. Dit beginsel geeft aan dat een bestuursorgaan alleen de belangen mag behartigen waarvoor de van toepassing zijnde wet of regeling de grondslag geeft⁷². Dit zou dan ook een belemmering kunnen opleveren voor de belangenafweging. Pre mediation heeft immers als doel om alle aspecten omtrent het probleem bij de onderhandelingen te betrekken. Een belangrijke vraag hierbij is dan ook of de onderhandelingsruimte zich alleen beperkt tot het wettelijk kader en alleen vanuit dat tot een oplossing van het geschil kan worden gekomen of dat ook aspecten buiten het kader een rol mogen spelen in de besluitvorming⁷³. De gemeente dient zich te houden aan het specialiteitsbeginsel en dient aldus aan de burger duidelijk te maken dat zij bereid is een oplossing te zoeken voor de burger, maar dat deze oplossing wel binnen het wettelijk kader dient te worden gevonden. Tolsma stelt in haar artikel dat bij de zoektocht naar een oplossing, het specialiteitsbeginsel niet een zodanige belemmering vormt dat er niet meerdere aspecten van het geschil bij kunnen worden betrokken. Het Ministerie van BZK stelt in deze context dat bijvoorbeeld in een Wmo-zaak het van belang is de ziekte van de aanvrager te erkennen, zodat deze zich gehoord voelt. Tegelijkertijd dient de besluitvorming binnen de grenzen van de Wmo plaats te vinden⁷⁴. Door de emotionele aspecten van de burger te integreren in de besluitvorming (waarbij er meer contentheid wordt gerealiseerd) en de wettelijke aspecten na te leven, wordt op deze wijze de belangenafweging uit de Awb zorgvuldig toegepast. Er wordt immers met behulp van pre mediation zorgvuldiger rekening gehouden met de belangen van de burger, omdat zowel de juridische aspecten als ook de emotionele aspecten worden benoemd tijdens het gesprek en in de besluitvorming. Bovendien vindt de belangenafweging plaats binnen de kaders van de wet, hetgeen juridisch vereist is. Het is echter niet zo dat, als een ambtenaar meer weet over de situatie van de burger, zijn belangen zwaarder gaan wegen. Het helpt alleen om de kwaliteit van het besluit te verhogen.

De onderzoekster is van mening dat dit laatste erg relevant is voor de gemeente Best. De praktijkvoorbeelden onder paragraaf 3.1.2.1, gaven immers weer dat het binnen de gemeente veelal schort aan het benoemen van de emotionele aspecten die schuilgaan achter het probleem. Er wordt vrijwel uitsluitend vanuit het juridisch kader beredeneerd. Dit staat op gespannen voet met het streven naar meer klanttevredenheid bij de burger. Om begrip en acceptatie bij de burger te creëren, is het verstandig hieraan wel aandacht te besteden en tegelijkertijd binnen de grenzen van de wet te blijven.

3.2.1.3 Het motiveringsbeginsel

Een volgend artikel welke ruimte biedt voor mediationvaardigheden, is art. 3:46 Awb (juncto art. 3:47 Awb en art. 3:50 Awb). Dit omvat het gecodificeerde motiveringsbeginsel. De Awb stelt dat elk besluit moet berusten op een deugdelijke motivering. Juist door de inzet van mediationvaardigheden bij de besluitvorming, kan beter gemotiveerd worden waarom een bestuursorgaan tot een bepaalde beslissing is gekomen. Hierbij kan worden verwezen naar

⁷² Dit is het spiegelbeeld van het verbod van détournement de pouvoir ex art. 3:3 Awb.

⁷³ < www.rechten.eldoc.ub.rug.nl > 'Specialiteitsbeginsel'.

⁷⁴ Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010, p. 136.

de inhoud van het gesprek waarin de burger kenbaar heeft gemaakt wat er volgens hem aan de hand was. Ook voor de gemeente Best is het vooral van belang om al in de primaire fase deugdelijk te motiveren. In paragraaf 2.2.1 gaf de onderzoekster aan dat dit belang ook al aangehaald werd door het Ministerie van BZK. Zo worden namelijk eventuele misverstanden, onduidelijkheden en miscommunicatie voorkomen. Door deugdelijke motivering kan de kwaliteit van het besluit worden verhoogd en ontstaat er eerder begrip bij de burger voor het genomen besluit. Dit zal leiden tot een verhoging van de klanttevredenheid bij de gemeente. Bovendien wordt door de deugdelijke motivering, hetgeen bij pre mediation zowel mondeling als schriftelijk gebeurt, de kans op bezwaren verkleind. Er bestaan echter hierover geen kwantitatieve gegevens of onderzoeken.

3.2.1.4 Het vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel⁷⁵ is een niet gecodificeerd beginsel, welke ervoor staat dat gewekte verwachtingen waarop de aanvrager/bezwaarmaker redelijkerwijs mocht vertrouwen, moeten worden gehonoreerd⁷⁶. De toezeggingen die tijdens een pre mediationgesprek worden gedaan, kunnen alleen gegeven worden door een beslissingsbevoegd orgaan. Voor een ambtenaar geldt, zoals eerder gesteld, dat deze gemandateerd dient te zijn om beslissingen te nemen 'namens' het bestuursorgaan.

Een oplossing voor een aanvraag of een bezwaar komt bij pre mediation tot stand door beide partijen, aanvrager/bezwaarmaker en ambtenaar, een gesprek met elkaar aan te laten gaan. In zo'n gesprek worden bepaalde verwachtingen gewekt bij de burger met betrekking tot de uitkomst van de besluitvorming. Als het komt tot een oplossing tussen beide partijen wordt dit in het besluit vastgelegd (te weten de (nieuwe) beschikking ex art. 1:3 Awb of de beslissing op bezwaar ex art. 7:10 e.v. Awb). Bij pre mediation worden namelijk normaliter geen vaststellingsovereenkomsten opgemaakt. In deze besluiten is de formele rechtsgang voor de burger gewaarborgd. Als de burger het niet eens is met iets wat is besproken tijdens de pre mediation, heeft hij het recht om daartegen in bezwaar respectievelijk in beroep te gaan. Als sprake is van onbehoorlijk gedrag van het bestuursorgaan kan de burger, zoals eerder vermeld, een klacht indienen.

Als na pre mediation de partijen tot een oplossing komen, kan het voorkomen dat de aanvrager/bezwaarmaker van mening is dat bepaalde aspecten in het besluit niet overeenkomen met wat is afgesproken in het pre mediationproces. Hiertegen mag de burger dus in bezwaar of beroep gaan. Als de burger echter aangeeft dat hij op de toezeggingen van de ambtenaar mocht vertrouwen en deze toezeggingen vervolgens niet worden nagekomen in de beschikking, kan hij zich beroepen op het vertrouwensbeginsel. Om een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel te bereiken, dient voldaan te zijn aan een aantal eisen die de jurisprudentie stelt⁷⁷: degene die de toezegging doet, dient hiertoe bevoegd te zijn en de gewekte verwachtingen moeten gehonoreerd kunnen worden. Als het vertrouwen contra legem (tegen de wet in) is ontstaan, geldt er nog een derde eis, het dispositievereiste⁷⁸: de burger die op basis van het gewekte vertrouwen is gaan handelen, moet in een nadeligere positie terecht zijn gekomen.

Het vertrouwensbeginsel reikt niet zo ver dat alle verwachtingen dienen te worden nagekomen. Er moet immers sprake zijn van een *gerechtvaardigd* vertrouwen en de belangen van andere burgers of het algemeen belang moet(en) zich niet ten principale verzetten tegen het honoreren van het vertrouwen. Belangrijk is ook te vermelden dat pre mediation mondeling plaatsvindt en mondelinge toezeggingen minder snel tot een

⁷⁵ Vertrouwensbeginsel wordt in de literatuur ook wel als het rechtszekerheidsbeginsel gehanteerd.

⁷⁶ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 97.

⁷⁷ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 98.

⁷⁸ CrvB 18 februari 1975, AB 1976, 63.

gerechtvaardigd beroep op het vertrouwensbeginsel leiden. Op verwachtingen die op schrift staan mag een burger eerder vertrouwen, omdat dit concreet en duidelijk is⁷⁹.

Wanneer er meerdere pre mediationgesprekken plaatsvinden in een zaak, kan de ambtenaar ervoor kiezen om tussentijdse verslagen van de gesprekken op te maken en deze te verzenden naar de burger. Dan blijven beide partijen op de hoogte van de besproken aspecten en kan miscommunicatie voorkomen worden. Deze verslagen zijn echter niet juridisch bindend, maar meer een houvast voor beide partijen. Het wordt namelijk opgesteld tussen burger en ambtenaar waarbij geen formele ondertekening plaatsvindt door een formeel gemandateerd bevoegd orgaan. Bij pre mediation is er geen mogelijkheid tot handhaving van de gemaakte afspraken. Toch hoeft dit niet te leiden tot problemen, aangezien partijen alleen afspraken maken waar ze het samen over eens zijn. Uiteindelijk leveren al deze verslagen de input voor het uiteindelijke besluit. Dit laatste is wel juridisch bindend, aangezien besluiten ondertekend worden door het college van B&W. Wanneer het komt tot een formele procedure dienen deze verslagen als nader onderzoek te worden gezien en worden ze in het dossier opgenomen. Zowel de gemeente Veldhoven als de gemeente Tilburg handelen op deze wijze.

Als de gemeente er toch voor zou kiezen om een formele vaststellingsovereenkomst op te maken van de oplossingen die tot stand zijn gekomen na de pre mediationgesprekken, dient rekening te worden gehouden met de zogenoemde tweewegenleer⁸⁰. Deze heeft uitgemaakt dat de overheid in beginsel mag kiezen of het via de privaatrechtelijke weg of de publiekrechtelijke weg haar doel wil bereiken. Via de publiekrechtelijke regeling dient bekeken te worden of van een privaatrechtelijke bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. In de meeste publiekrechtelijke regelingen is hier geen antwoord op te vinden⁸¹. Als er geen antwoord is te vinden, is de tweewegenleer van toepassing. Als het antwoord is dat er geen gebruik mag worden gemaakt van een privaatrechtelijke bevoegdheid, dan moet worden gekeken of door het gebruik van het privaatrecht, het publiekrecht op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Een derde element betreft het feit of via het publiekrecht hetzelfde kan worden bereikt als het privaatrecht. Als dat zo is, mag de privaatrechtelijke weg niet worden gevolgd. Al deze eisen dienen dus te worden getoetst alvorens er een formele vaststellingsovereenkomst mag worden aangegaan.

3.2.1.5 Geheimhouding

Pre mediation is bedoeld om samen met de burger te proberen om buiten de formele procedure om tot een oplossing te komen voor de aanvraag of het bezwaar. Om dit te bereiken is het ten eerste van belang om partijen over en weer uitgebreid aan het woord te laten. Zo worden immers de feiten en onderliggende gedachten en overwegingen duidelijk. In dit kader is het denkbaar om voor aanvang van een pre mediationoverleg met elkaar af te spreken wat er gebeurt met de informatie die tijdens het overleg ontstaat. Bij pre mediation bestaat geen geheimhoudingsplicht⁸². Gemeenten zijn dus vrij te bepalen of zij vóór aanvang van een informeel overleg wel of niet afspraken maken omtrent de vertrouwelijkheid. Ter verduidelijking: in de vorige paragraaf ging het erom dat de burger erop moet kunnen vertrouwen dat gewekte verwachtingen, waarop hij mocht vertrouwen, worden gehonoreerd. Hier gaat het er echter om of de burger erop mag vertrouwen dat indien hij dit wenst, alles wat door hem geopenbaard wordt tijdens de informele gesprekken geheim wordt gehouden door de behandelend ambtenaar. In artikel 2:5 Awb is echter wel opgenomen dat een ieder die beschikt over informatie waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent (dan wel behoort te kennen) en voor wie geen geheimhoudingsplicht geldt op basis van functie of wettelijk

⁷⁹ ABRvS 17 september 1998, AB 1998, 431.

⁸⁰ HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393.

⁸¹ <www.pelsrijcken.nl> 'Contracteren met de overheid'.

⁸² Prein, p. 76.

voorschrift, deze toch verplicht is tot geheimhouding van die gegevens, behoudens de wettelijke uitzondering dat het verplicht wordt mededeling te doen. De informatie mag echter, gelet op de uitzondering in dit artikel, wel worden verstrekt aan personen die overheidsorganen zijn in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur⁸³. Dan gaat het bijvoorbeeld om privacygegevens. Art. 2:5 Awb geeft dus aan dat het bestuursorgaan gehouden kan zijn tot geheimhouding van bepaalde gegevens die als vertrouwelijk worden aangemerkt door de belanghebbende. Welke exacte gegevens dat zijn wordt niet genoemd. Er wordt in de Memorie van Toelichting ook niet gesproken over gegevens die mondeling zijn verstrekt. In bijlage 9 is een concept van een geheimhoudingsverklaring weergegeven die de gemeente Best zou kunnen voorleggen aan de burger voor aanvang van een overleg. In deze verklaring staan afspraken omtrent het uitwisselen van vertrouwelijke informatie. De gemeente Best moet derhalve voor aanvang van pre mediation een keuze maken of zij wel of geen zogenoemde vertrouwensafspraken maakt met de burger.

Welke voor- en nadelen kleven aan het vastleggen van vertrouwensafspraken? De gemeente Tilburg stelt geen afspraken omtrent het wederzijds vertrouwen vast te leggen. Zij merkt dat de burgers graag hun verhaal kwijt willen en daarom de ambtenaar in kwestie gemakkelijk te woord staan. Deze manier van handelen kent echter risico's. Wanneer immers de pre mediation niet slaagt en de formele procedure in werking wordt gezet, kan al de uitgewisselde informatie bij het pre mediationstraject nu ook bij de formele procedure gebruikt worden. Hiervan kan misbruik worden gemaakt. De (advocaat van de) wederpartij weet immers exact wat er speelt, niet alleen de juridische feiten maar ook de emotionele aspecten. Deze kan hier vervolgens in de procedure zijn voordeel mee doen. Alle belangen liggen immers op tafel. Door het niet maken van vertrouwensafspraken, is het bovendien waarschijnlijk, dat de burger bepaalde informatie verzwijgt. Dit omdat hij weet dat de informatie in een eventuele formele procedure tegen hem gebruikt kan worden. Het uitblijven van het maken van vertrouwensafspraken kan dan ook het doel van pre mediation in gevaar brengen. Het doel is immers om uitgebreid met de burger in gesprek te gaan om zo samen tot een oplossing te komen.

De gemeente Nuenen pleit juist wel voor het maken van vertrouwensafspraken. Mensen moeten vrij hun standpunt kunnen innemen. Als vervolgens de formele procedure wordt ingezet, moet volgens de juridisch controller van de gemeente Nuenen, niet meer worden gekeken naar wat besproken is tijdens de pre mediation. Dit is immers vertrouwelijk voor beide partijen. Een logisch gevolg van het 'scheiden' van de informatie in de pre mediation en formele procedure, is dat nieuwe informatie die ontstaat bij pre mediation, niet mag worden meegenomen in de formele procedure. Deze nieuwe informatie 'bestaat' dus niet. Ook hieraan zitten haken en ogen. Het is prettig voor de burger om te weten dat alles wat hij zegt binnen de spreekwoordelijke vier muren blijft en de informatie niet naar buiten wordt gebracht wanneer het tot een formele procedure zou komen. Het leidt ertoe dat de burger vrij kan spreken en zich open durft te stellen voor een pre mediationoverleg. Een ander voordeel is dat de ambtenaar in een juridische procedure geen misbruik kan maken van hem bekende vertrouwelijke feiten. Het gehele traject begint immers opnieuw. Het nadeel hiervan is natuurlijk dat dit veel tijd in beslag neemt. Er is immers eerst tijd besteed aan de pre mediation, hetgeen niet tot een oplossing heeft geleid. Vervolgens moet al het bewijsmateriaal worden 'vernietigd' en kan de zaak vanaf het begin af aan formeel worden afgehandeld.

Op basis van deze twee verschillende gezichtspunten met betrekking tot het al dan niet maken en vastleggen van vertrouwensafspraken, heeft de onderzoekster beoordeeld of het

⁸³ Kamerstukken II 1988-1989, 21 221, nr.3. p.56.

mogelijk zou kunnen zijn vertrouwensafspraken vast te leggen aan het begin van een informeel overleg, waarbij wordt afgesproken dat relevante nieuwe informatie in een eventuele formele procedure gebruikt kan worden. Deze vertrouwensafspraken dienen dan te worden ondertekend door het college van B&W. Alleen dan is het immers juridisch bindend. Omdat moeilijk is te bepalen wat wel en geen relevante nieuwe informatie is, kan de ambtenaar met de burger na afloop van het gesprek overleggen wat wel en niet naar buiten mag worden gebracht. Bij deze optionele manier van werken is ten eerste moeilijk te bepalen wat wel en niet relevante nieuwe informatie is. Bovendien kan een burger in eerste instantie wat afspreken en er later op terugkomen. In sommige gevallen heeft de burger niet eens een keus om te bepalen wat wel en niet naar buiten wordt gebracht. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een ambtenaar tijdens de gesprekken er pas achter komt dat de burger al jarenlang fraudeert. Zulke belangrijke informatie kan redelijkerwijs niet worden verzwegen in een formele procedure.

Het is dan ook duidelijk dat of er nu wel of geen vertrouwensafspraken worden gemaakt, deze beide methoden zowel voor- als nadelen kennen. Een tussenoplossing is er niet. De gemeente Best dient dan ook een keuze te maken om wel of geen vertrouwensafspraken te maken. De onderzoekster is op basis van de genoemde constatering van mening dat het niet maken van vertrouwensafspraken geen goede stap is, omdat dit de kwaliteit van de gehele pre mediation verlaagt.

3.2.1.6 Het gelijkheidsbeginsel

De afdeling Sociale Zaken dient bij haar werkzaamheden het gelijkheidsbeginsel te respecteren. Dit beginsel staat ervoor dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, art. 1 Gw. Het gelijkheidsbeginsel dwingt het bestuur stelselmatig en consistent op te treden⁸⁴. Feit is dat een beroep op dit beginsel in de praktijk bijna nooit wordt gehonoreerd. De situatie dient immers volledig identiek te zijn, hetgeen maar heel zelden het geval is. Het feit dat het gelijkheidsbeginsel in acht dient te worden genomen, is vaak een reden voor een ambtenaar om maar geen pre mediation toe te passen. De toepassing van dit beginsel kan namelijk leiden tot precedentwerking van de betreffende oplossingen. Als immers een bestuursorgaan beslist om een (compensatie)regeling te treffen met de klant, bestaat de kans dat andere burgers die in een soortgelijke situatie zitten, hierop aanspraak gaan maken. Dit wordt gedaan door zich te beroepen op het gelijkheidsbeginsel. De gemeente Tilburg stelt dat bij pre mediation het discutabel blijft waarom de een iets wel krijgt en de ander niet. Kans op precedentwerking ontstaat dan wel. Het blijft volgens deze gemeente een inschatting waarbij het ook aan de klant zelf ligt. Als een klant immers concessies wil doen aan de ambtenaar, bereik je meer dan wanneer de klant stelt ergens recht op te hebben en de gemeente in zijn ogen dient te betalen. Er blijft altijd een grijs gebied om iets wel of niet toe te kennen. Gelet hierop, is het volgens de onderzoekster dan ook belangrijk om het geschil of de zaak an sich zo specifiek mogelijk te motiveren, zodat andere burgers daar geen rechten meer aan kunnen ontlenen. Op deze wijze wordt precedentwerking voorkomen. Dit kan worden gedaan door in elk besluit dat wordt genomen specifiek de situatie van de burger uit te leggen en dit te vertalen naar de juridische context. Onder de noemer 'zeer bijzondere individuele omstandigheden' kan dan in de schriftelijke stukken worden gemotiveerd waarom tot de beslissing is gekomen. De gemeente Tilburg probeert ook om op deze wijze precedentwerking te voorkomen.

3.2.1.7 Het verbod van willekeur

Het verbod van willekeur is ook een a.b.b.b. welke gecodificeerd is in art. 3:4 lid 1 Awb. Het bestuur mag volgens dit artikel geen beslissingen 'met de natte vinger nemen'. Het bestuursorgaan dient alle rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen in afweging te

⁸⁴ <www.dissertations.ub.rug.nl> 'Schikken in het bestuursrecht'.

nemen⁸⁵. Zonder juiste belangenafweging, handelt het bestuursorgaan willekeurig. Bij het afwegen van de belangen kent het bestuur beleidsvrijheid. De bestuursrechter toetst uiteindelijk of het bestuursorgaan in alle redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen, na afweging van de betrokken belangen. Zo niet, dan is het besluit onrechtmatig⁸⁶.

Met het oog op het verbod van willekeur dient het bestuur aan te tonen in welke gevallen het kiest voor pre mediation. Dit moet aantoonbaar zijn en kan bijvoorbeeld middels de indicatie- en contra-indicatiënormen⁸⁷ (zie bijlage 5) worden betoogd. Er mag immers niet willekeurig worden gekozen voor pre mediation, door bijvoorbeeld te stellen dat burger X de traplift krijgt na pre mediation en burger Y, die zich in een gelijke situatie bevindt, via de formele weg de traplift niet krijgt. Daarom dienen deze keuzes via een vast patroon te worden gemaakt. Ter illustratie volgen hieronder een aantal praktijkvoorbeelden van diverse gemeenten, zodat duidelijk wordt hoe zij de keuze voor pre mediation maken.

De gemeente Breda bepaalt via opgestelde indicatiënormen of een zaak geschikt is voor pre mediation. Zij stelt echter ook vast dat het moeilijk is op voorhand te constateren of een zaak geschikt is. Dit vooral omdat de ingediende bezwaarschriften te beknopt zijn en het exacte probleem niet altijd duidelijk erin staat. Het blijft dus een marginale toetsing⁸⁸. De gemeente Nuenen maakt gebruik van een opgemaakte checklist, waarin indicaties en contra-indicaties staan. De juridisch controller, de bezwaarbehandelaar en zelfs nog de bezwaarschriftencommissie bekijken in de zaak of pre mediation geschikt is aan de hand van de checklist en opgedane kennis uit de training mediationvaardigheden. De gemeente Nuenen biedt ook pre mediation aan in zaken waarin juridisch geen onderhandelingsruimte is, maar bijvoorbeeld om uitleg te geven of om de emotie van de burger ruimte te geven. De gemeente Tilburg hanteert vooral een intuïtief beleid als het gaat om de keuze om wel of geen pre mediation toe te passen in een concrete zaak. De gemeente Veldhoven heeft als uitgangspunt altijd te bellen, maar in sommige gevallen op grond van intuïtie geen poging te wagen voor pre mediation. De keuze kan in het bezwaarschrift of in een eerste telefoontje al duidelijk worden. De gemeente Tilburg geeft hierbij nog aan dat de keuze wel of niet voor pre mediation te gaan, afhankelijk is van de situatie. Voorop staat dat iedere burger recht heeft op een goede afweging van de belangen of dit nu via pre mediation gaat of via de formele procedure.

Organisatorisch dient vast te liggen bij welke interventiemogelijkheden pre mediation wordt toegepast. Zo wordt immers niet willekeurig gehandeld, maar vindt op vaste momenten pre mediation plaats voor elke burger die hiervoor kiest. Het schema in paragraaf 2.3.1 is hiervoor een handig hulpmiddel. Ook dient vast te liggen wie van de medewerkers in welke fase deelneemt aan pre mediation.

3.2.1.8 Horen van de belanghebbende

Alle beginselen van behoorlijk bestuur die van toepassing zijn op pre mediation zijn in de vorige paragraaf ruim getoetst. Vervolgens dient ook te worden onderzocht hoe de overige artikelen die van toepassing zijn op de implementatie van pre mediation in de primaire fase en bezwaarfase vorm kunnen krijgen. Om te beginnen: het horen van de belanghebbende. Hoe kan namelijk het hoorrecht in de primaire fase en bezwaarfase geïntegreerd worden bij pre mediation?

Primaire fase

In de primaire fase kent het begrip horen (ofwel het inbrengen van een zienswijze) van de aanvrager veel verschillende vormen. De bekendste is de hoorzitting naar aanleiding van het

⁸⁵ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 91.

⁸⁶ Schlössels & Stroink 2006, p. 200.

⁸⁷ Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010, p. 49.

⁸⁸ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 71.

voorgenomen besluit door het bestuursorgaan. Een andere vorm is het schriftelijk naar voren brengen van de zienswijze van de burger op het voorgenomen besluit. Horen is ook een (telefoon)gesprek met de burger die daarbij zijn aanvraag kan toelichten. Bij horen worden dus mediationvaardigheden ingezet. Het horen wordt in de Memorie van Toelichting gezien als een voorbeeld van een wederkerige rechtsbetrekking⁸⁹. Dit houdt in dat in de relatie tussen burger en overheid van de burger verwacht mag worden dat deze rekening houdt met de belangen van de kant van de overheid en dat deze laatste weer de rechten van de burger nakomt.

Volgens art. 4:7 Awb (en art. 4:8 Awb) geeft het bestuursorgaan de mogelijkheid aan de burger om zijn zienswijze naar voren te brengen vlak voordat een besluit wordt genomen. Opvallend is dat de gemeente Best niet hoort in de formele besluitvorming. Voor financiële beschikkingen is dit te verklaren, gelet op de uitzondering in art. 4:12 Awb, maar ook in andere zaken wordt dit niet toegepast. Het indienen van een zienswijze kan zowel mondeling als schriftelijk geschieden (art. 4:9 Awb). Gemeenten horen over het algemeen als het bestuursorgaan voornemens is een negatief besluit te nemen, hetgeen naar verwachting voor de betrokkene(n) problemen op zal leveren⁹⁰. Bij pre mediation kan in het gesprek worden besproken wat de gevolgen zijn voor de burger bij de negatieve beslissing en ook welke mogelijkheden er nog wel voor hem zijn. Hierbij kan tevens worden besproken of de burger via een formele procedure het besluit wil gaan aanvechten of dat hij mogelijkheden ziet dit via de informele weg te doen. Bovendien moet de ambtenaar hierbij wijzen op de formele rechten die de burger behoudt, wanneer de informele weg niet slaagt. Van de mondelinge zienswijze hoeft geen verslag te worden gemaakt. In het kader van de zorgvuldigheid ex art. 3:2 Awb is dit echter toch aan te bevelen.

Als bij de voorbereiding van het besluit (dat wil zeggen: vlak na binnenkomst van de aanvraag of aan het begin van het voorbereiden van het besluit) contactmomenten zijn geweest met de burger, ontstaat de vraag of er in een later stadium nog voldaan moet worden aan de hoorplicht in de zin van art. 4:7 of art. 4:8 Awb. Pre mediation is immers al ruim aan bod geweest. Er dient dan aan de hand van deze artikelen te worden gekeken of er een hoorplicht bestaat. Zo niet, dan zijn de informele contacten voldoende geweest en hoeft niet meer te worden gehoord. Bestaat er volgens de artikelen wel een hoorplicht, dan moet worden gecontroleerd of de zienswijze voldoende kenbaar is gemaakt en er sindsdien geen nieuwe feiten en/of omstandigheden zijn ontstaan, zoals opgenomen in art. 4:11 sub b Awb. Als de zienswijze voldoende naar voren is gekomen, hoeft niet meer te worden gehoord. De wijze waarop dit kan worden bewezen, wordt gedaan door bij de belanghebbende na te gaan of deze vindt dat hij voldoende gelegenheid heeft gehad om zijn zienswijze naar voren te brengen. Als deze belanghebbende dit bevestigt, hoeft niet meer te worden gehoord. Hierbij komt opnieuw de aanbeveling naar voren om de eerdere contactmomenten op schrift vast te leggen. Op deze wijze is immers makkelijker te bewijzen of de zienswijze voldoende kenbaar is gemaakt en er wel/geen hoorplicht nog dient plaats te vinden.

Bezwaarfase

In de bezwaarfase is er op grond van art. 7:2 Awb de verplichting om de belanghebbenden te horen alvorens er een beslissing op bezwaar volgt (behoudens uitzonderingen ex art. 7:3 Awb). Dit artikel beslaat vooral het belang van de Awb om een zorgvuldige en aanvaardbare beslissing te nemen. Horen is hierbij een goed middel om het belang van de burger naar voren te brengen inclusief de bijbehorende gronden voor het aangevochten bezwaar. Dit belang sluit goed aan op het karakter van pre mediation.

Telefonisch horen is toegestaan onder de voorwaarde dat de belanghebbenden in elkaars aanwezigheid worden gehoord ex art. 7:5 Awb. Aangezien in bijna alle gevallen op de

⁸⁹ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 108.

⁹⁰ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 79.

afdeling Sociale Zaken het maar om één persoon gaat, is hieraan te voldoen. Ook moet de bezwaarmaker instemmen met het telefonisch horen. Hierbij is het bestuursorgaan verplicht te melden dat er ook de mogelijkheid tot een hoorzitting is. Bovendien geldt de eis dat de belanghebbenden vóór het horen de mogelijkheid hebben gehad stukken in te zien of in te dienen ex art. 7:4 Awb. In de bezwaarfase dient wel verslag te worden gemaakt van het horen ex art. 7:7 Awb. Mocht het dan tot een formele procedure leiden waarbij niet wordt gekozen voor een formele hoorzitting, dan kan via dit verslag al worden gezien wat er is besproken.

Op grond van art. 7:3 sub c Awb kan een belanghebbende ervan afzien te worden gehoord. Deze mededeling kan volgens de wetsgeschiedenis op verschillende manieren worden vastgelegd. De CrvB geeft in de jurisprudentie aan dat de beslissing er geen gebruik van te maken schriftelijk dient te worden vastgelegd. Dit is van belang, omdat bij de kleinste twijfel omtrent het feit of de belanghebbende van zijn hoorrecht wil afzien, dit al niet wordt aangenomen⁹¹.

Het recht op een formele hoorzitting blijft te allen tijde openstaan. De gemeente Breda geeft partijen de keuze of zij nog behoefte hebben aan een formele hoorzitting, wanneer pre mediation niet geslaagd is⁹². Als een van de partijen dit wenst, komt deze er ook. Voldoen aan de hoorplicht via de inzet van pre mediation, is niet hetzelfde als een hoorzitting. Een telefonisch gesprek kan bijvoorbeeld niet in de plaats van een hoorzitting komen. Gelet op de Memories van Toelichting bij artikelen 7:2 en 7:5 Awb⁹³ valt het op dat deze vooral ruimte geven aan een soort mediationbenadering bij een formele hoorzitting. Bij art. 7:2 Awb wordt immers gesteld dat een hoorzitting bedoeld is om naar een oplossing van de gerezen problemen te zoeken. Ook wordt erin vermeld dat door contact tussen burger en overheid te creëren, het vertrouwen kan worden versterkt. Art. 7:5 Awb oppert het belang van een gedachtewisseling, waarbij het niet de bedoeling is dat partijen alleen maar worden aangehoord. Aangezien de hoorzittingen in de praktijk een nogal formele en juridische benadering hebben, dient hier dus meer aansluiting te worden gezocht bij de bedoeling van de wetgever. Voor de gemeente Best is het van belang hieruit te constateren dat wanneer het informele traject niet lukt en via de formele weg de procedure verder wordt doorgezet, er nog steeds ruimte is voor een mediationbenadering jegens partijen. De bezwaarcommissie zal deze rol dus efficiënter kunnen vervullen om zo de eigenlijke bedoeling van de hoorzittingprocedure tot zijn recht te laten komen. Het belang van de mediationbenadering bij de hoorzitting werd ook al benoemd in het jaarverslag van de bezwaarcommissie. Deze stelde dat het inlevingsvermogen ten opzichte van de klant mag worden vergroot bij een aantal medewerkers⁹⁴.

3.2.1.9 Beslistermijnen

In paragraaf 2.2.3 werd al duidelijk dat pre mediation in de praktijk veel tijd in beslag neemt. Daarom is het van belang stil te staan bij de wettelijke beslistermijnen die gelden. De gemeente dient immers te weten hoe deze bij pre mediation zodanig kan handelen dat het toch de beslistermijnen respecteert.

Als een aanvraag of een bezwaar wordt behandeld, is de gemeente gebonden aan de beslistermijnen uit de Awb (tenzij er de *lex specialis* geldt). De wettelijke beslistermijnen zorgen er bovendien voor dat een proces voortvarend verloopt en de burger snel weet waar hij aan toe is. De Wet dwangsom en beroep heeft een sanctie opgenomen, voor het geval dat de gemeente deze termijnen overschrijdt. De aanvrager/bezwaarmaker kan namelijk het bestuursorgaan in gebreke stellen, wanneer het bestuursorgaan niet tijdig heeft beslist (art.

⁹¹ CRvB 17 oktober 2000, *LJN* ZB9019, JB 2000/354 en CRvB 4 juli 2003, *LJN* AI1113.

⁹² De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 75.

⁹³ *Kamerstukken II* 1988-1989, 21 221, nr.3, p. 145 en 150.

⁹⁴ <www.gemeentebest.nl> 'Jaarverslag'.

7:10 Awb)⁹⁵. Het bestuursorgaan heeft dan nog twee weken de tijd om alsnog te beslissen. Indien hij dit niet doet, begint de dwangsom te lopen. Het is aldus zaak voor de gemeente om termijnoverschrijding te voorkomen. Binnen de gemeente Best wordt door het secretariaat van de bezwaarcommissie hier nauwlettend op toegezien. In 2010 hoefde er hierdoor geen dwangsom te worden betaald⁹⁶. De vraag is wat het effect van pre mediation is in het kader van termijnoverschrijding. Hierover wordt wisselend gesproken. Zo heeft de gemeente Veldhoven (zoals reeds vermeld in paragraaf 2.2.3) kenbaar gemaakt door de inzet van mediationvaardigheden soms alsnog tegen de beslistermijnen aan te lopen (ondanks de uitstelmogelijkheden, zie hierna). Vooral op de afdeling Sociale Zaken komt het voor dat burgers niet in staat zijn zelf langs te komen op het gemeentehuis door immobiliteit e.d. In zo'n geval vindt er een huisbezoek plaats. Dit kost de gemeente extra tijd. Ook het feit dat burgers afspraken verzetten of de situatie dat het in een eerste gesprek niet direct tot een oplossing komt, zijn factoren die ervoor zorgen dat een termijnoverschrijding dreigt. Toch zijn er ook gevallen denkbaar waarbij de inzet van pre mediation wel degelijk zorgt voor een gunstig effect op het respecteren van de beslistermijnen. Pre mediation kan immers ook leiden tot een snelle oplossing, waarbij het gevaar van termijnoverschrijding niet speelt.

Primaire fase

De artikelen 4:13 tot en met 4:15 Awb bepalen de wettelijke termijnen die binnen de primaire fase gelden. Binnen redelijke termijn dient een beschikking gegeven te worden stelt de Awb. Zolang er in een bijzondere wet niets geregeld is over een termijn, bedraagt deze maximaal acht weken (art. 4:14 lid 3 Awb). Anders geldt de *lex specialis*. Er gelden bij deze artikelen twee mogelijkheden: verlengen en opschorten. Het bestuursorgaan verlengt de beslistermijn zodra duidelijk is dat hij niet in staat is binnen de acht weken (of een andere termijn uit de bijzondere wet) een beschikking af te geven. Bij de verlenging geeft hij aan wanneer de beschikking wel wordt gegeven en hierbij wordt een uiterlijke datum genoemd. Art. 4:14 Awb spreekt over een zo kort mogelijke termijn. Wat dit precies inhoudt, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Belangrijk is dat verlengen maar éénmalig mag geschieden en de reden waarom verlengd wordt, niet hoeft te worden benoemd.

Bij opschorting wordt de beslissing uitgesteld. Als de opschorting ten einde is, loopt de beslistermijn door vanaf het moment dat deze was opgeschort. Art. 4:15 Awb benoemt de situaties waarbij kan worden opgeschort. In het kader van pre mediation is art. 4:15 lid 2 sub a Awb het meest interessant. In dit artikel staat dat de beschikking kan worden opgeschort voor een termijn waarbij de aanvrager schriftelijk met het uitstel heeft ingestemd. De reden dat deze bepaling is opgenomen, is als er bemiddeling tussen burger en bestuur noodzakelijk blijkt, met het oog op het nemen van een zorgvuldige beslissing op de aanvraag. Hier is aldus ruimte voor pre mediation. Partijen spreken samen af hoe lang de termijn wordt opgeschort en deze instemming dient vervolgens schriftelijk te worden vastgelegd⁹⁷. Deze laatste twee handelingen zijn verplicht. Indien de opschortingstermijn toch nog te kort blijkt, kan het bestuursorgaan nogmaals schriftelijk afspreken met de burger deze nog eens op te schorten. Opschorten mag immers meerdere keren gebeuren.

Bezwaarfase

De termijn voor het beslissen op een bezwaarschrift bedraagt zes weken, art. 7:10 Awb. Vanaf 1 oktober 2009 begint de termijn, waarbinnen beslist moet worden, te lopen op de eerste dag nadat de bezwaartermijn is verstreken⁹⁸. Aangezien de gemeente Best sinds 1 mei 2003⁹⁹ gebruik maakt van een bezwaarcommissie ex art. 7:13 Awb, bedraagt de termijn

⁹⁵ <www.mediation.nl> 'De effectiviteit van pre-mediation'.

⁹⁶ <www.gemeentebest.nl> 'Jaarverslag'.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 435, nr. 2, p. 2; *kamerstukken II*, 2006/07, 29943, nr. D, p.3.

⁹⁸ <www.gemeentebest.nl> 'Jaarverslag'.

⁹⁹ <www.gemeentebest.nl> 'Jaarverslag'.

twalf weken. In deze bezwaarfase heeft het bestuursorgaan twee mogelijkheden: opschorten en verdagen.

Opschorten gebeurt als niet voldaan is aan de vormvereisten uit art. 6:5 Awb. De bezwaarmaker krijgt dan de gelegenheid dit verzuim te herstellen. Dit wordt schriftelijk medegedeeld aan alle belanghebbenden, art. 7:10 lid 5 Awb. Verdaging mag maximaal zes weken duren volgens art. 7:10 lid 3 Awb. Motiveren waarom wordt verdaagd is gelet op de jurisprudentie¹⁰⁰ niet nodig. Wanneer deze termijn niet voldoende is, kan nog eens worden verdaagd. In het kader van pre mediation biedt art. 7:10 lid 4 Awb ruimte hiervoor. Dit artikel stelt dat de bezwaarmaker moet instemmen met de verdaging en dat de belangen van andere belanghebbenden niet hierbij mogen worden geschaad (dit laatste is zoals eerder vermeld zelden van toepassing bij Sociale Zaken). De instemming voor verder uitstel blijkt uit de praktijkervaring bij de gemeente Veldhoven vaak tot problemen te leiden. Er zijn namelijk genoeg klanten die niet instemmen met verder uitstel. Vraag is dan ook of pre mediation dan nog de juiste aanpak is, gelet op de hoeveelheid tijd die erin gaat zitten. Ook dient in het kader van pre mediation hierbij te worden opgemerkt dat het wettelijk verplicht is om de beslissing tot verdere verdaging over te gaan, schriftelijk moet worden medegedeeld, art. 7:10 lid 5 Awb.

In de bezwaarfase vinden diverse korte handelingen en beslissingen plaats. De wet stelt hiervoor geen termijnen, maar vanuit het oogpunt van de wetgever dient het bestuur wel zo snel mogelijk de fase af te handelen. Voor de gemeente is het aldus verstandig toch termijnen vast te stellen voor deze handelingen. De Nationale Ombudsman en het Ministerie van BZK hebben zich hier al eerder over uitgelaten. De Nationale Ombudsman heeft in de zogenoemde Correspondentiewijzer¹⁰¹ gesteld dat het redelijk is binnen veertien dagen de ontvangstbevestiging te versturen. Het Ministerie van BZK¹⁰² stelt dat binnen een week na binnenkomst van het bezwaar, telefonisch contact op dient te worden genomen. Dit wordt als behoorlijk gezien en kan eventueel al in de ontvangstbevestiging worden vermeld. Binnen drie weken dient een informeel gesprek plaats te vinden, volgens hun beredenering.

Wanneer de burger wenst toch een hoorzitting te willen laten plaatsvinden, wordt volgens artikel 11 Vo. Behandeling Bezwaarschriften¹⁰³ deze twee weken voor de zitting schriftelijk uitgenodigd. Art. 7:4 lid 2 Awb dient hier tevens aandacht te krijgen. Het bestuursorgaan dient een week voor de hoorzitting alle bezwaarstukken ter inzage te leggen voor de bezwaarmaker. Bij de gemeente Best wordt bezwaarstukken nooit ter inzage gelegd, maar worden deze opgestuurd naar de bezwaarmaker. Ook als voorlopig geen hoorzitting plaatsvindt, omdat de weg naar pre mediation wordt ingeslagen, moet het bestuur de stukken ter inzage leggen ofwel opsturen. Hier moet de gemeente Best dus op bedacht zijn.

Ook in de bezwaarfase kan het dus zijn dat door pre mediation er toch een termijnoverschrijding plaatsvindt. Misschien is na een telefoontje het misverstand uit de wereld en wordt het bezwaarschrift ingetrokken. Het kan ook zijn dat er meerdere gesprekken dienen plaats te vinden alvorens het tot een oplossing komt, hetgeen leidt tot een tijdrovende bezigheid waarbij het gevaar van termijnoverschrijding op de loer ligt. In de bezwaarfase is dan ook de mogelijkheid tot verdaging. Deze geeft immers nog eens zes weken extra de tijd om het geschil op te lossen. Het moet echter voor de gemeente geen gewoonte worden om verdaging toe te passen. Regel blijft volgens de Awb dat zaken zo snel mogelijk worden afgehandeld. De gemeente Tilburg stelt zelfs nooit termijnen te verdagen wanneer pre mediation wordt toegepast en bovendien bijna nooit te maken te hebben met termijnoverschrijding. Alleen in situaties als een hersteltermijn of het opvragen van medische

¹⁰⁰ ABRvS 5 juni 2002, JB 2002/220.

¹⁰¹ <www.nationaleombudsman.nl>, 'Correspondentiewijzer maart 2010'.

¹⁰² De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 114.

¹⁰³ <www.gemeentebest.nl> 'Verordening Behandeling Bezwaarschriften'.

informatie, wordt de termijn verdaagd. De gemeente Nuenen stelt dat verdaging zeker moet gebeuren. Er wordt instemming gevraagd voor een langere behandeltermijn. Partijen vinden het logisch dat je er de tijd voor moet nemen, stelt deze gemeente.

3.2.1.10 Te laat ingediende bezwaarschriften

Het gebeurt in de praktijk dat de burger niet binnen de wettelijk gestelde termijn zijn bezwaarschrift indient en dus te laat is. Via de formele aanpak zou dit bezwaarschrift niet-ontvankelijk worden verklaard en komt de zaak ten einde. Opmerkelijk is dat als dit gebeurt, de weg naar de informele aanpak nog openstaat. Het besluit waartegen het bezwaar was gericht kan namelijk via art. 6:18 Awb worden gewijzigd of ingetrokken. Er wordt dan geen beslissing op bezwaar genomen, maar een nieuw primair besluit. Het bestuursorgaan heeft immers op grond van dit artikel de mogelijkheid om gebruik te maken van zijn zogenaamde wijzigingsbevoegdheid. Bij het verzoek om een besluit te herzien heeft het bestuursorgaan veel beleidsvrijheid. De gemeente Veldhoven maakt in sommige gevallen gebruik van deze optie. De ambtenaar gaat dan het probleem dat in het bezwaarschrift staat, bekijken. Het bezwaar aan sich mag niet meer inhoudelijk worden beoordeeld. Het bezwaarschrift wordt op dat moment beschouwd als een verzoek om het genomen besluit te wijzigen of in te trekken. Er volgt dan een gesprek met de bezwaarmaker waarin samen wordt gekeken naar een oplossing voor het probleem. Ook de gemeente Enschede heeft van deze situatie in de informele aanpak een vast onderdeel gemaakt¹⁰⁴. Het Team Rechtsbescherming onderzoekt of het onderliggende probleem, ondanks de termijnoverschrijding toch nog oplosbaar is. Als dat het geval is, hoeft het bezwaar niet verder te worden behandeld. In het andere geval wordt het bezwaar toch niet-ontvankelijk verklaard. De bezwaarmaker wordt er wel op geattendeerd dat zijn positie minder sterk is, omdat het bezwaar niet-ontvankelijk is. Dit zal ook blijken wanneer hij er voor kiest alsnog naar de rechter te stappen. Het bestuursorgaan heeft de discretionaire bevoegdheid om het besluit in heroverweging te nemen, nadat het bezwaar niet-ontvankelijk was verklaard. Wanneer de belanghebbende vervolgens naar de rechter stapt, zal deze marginaal toetsen.

Voor gemeenten is het bij het behandelen van een bezwaar dat buiten de termijn valt, van belang om een standaard beleid te ontwikkelen. Volgens de onderzoekster dient immers duidelijk te zijn in welke gevallen wel en in welke er geen behandeling plaatsvindt, ook met het oog op het verbod van willekeur. De Nationale Ombudsman heeft zich hierover uitgelaten. Hij stelt dat of een bezwaar nu te laat is ingediend of niet, er altijd contact dient te worden opgenomen met de bezwaarmaker¹⁰⁵. In het gesprek kan worden gevraagd wat er speelt en hoe het probleem kan worden opgelost. Als duidelijk wordt dat een informele aanpak niet gaat, kan de weg naar de formele procedure worden bewandeld. Dan gaan de eisen van ontvankelijkheid gelden.

3.2.1.11 Intrekking bezwaar

Na de inzet van mediationvaardigheden kan het zijn dat de burger zijn bezwaar in wil trekken. Dit kan hij via een telefonisch gesprek of persoonlijk overleg ex art. 6:21 lid 2 Awb laten weten. Het bestuursorgaan moet hierbij geattendeerd worden op de wijze waarop juridisch dient te worden omgegaan met een intrekking. Een mondelinge mededeling is namelijk juridisch niet gerechtvaardigd. Deze mededeling dient immers altijd nog schriftelijk te worden bekrachtigd ex art. 6:21 Awb en de burger dient daarop in te stemmen¹⁰⁶. De gemeente Tilburg en Zwolle doen dit bijvoorbeeld door een intrekkingverklaring te sturen aan de burger die binnen zeven respectievelijk veertien dagen dient te worden ondertekend door de burger. Als de burger hier niet op reageert, mag volgens de jurisprudentie het

¹⁰⁴ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 56.

¹⁰⁵ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 38.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, blz. 28.*

bezwaar als ingetrokken worden beschouwd¹⁰⁷. Dit is voor de gemeente Best een belangrijk gegeven, aangezien zij momenteel het bezwaar pas als ingetrokken beschouwt, als de intrekkingverklaring ondertekend is teruggestuurd. Als de gemeente kenbaar heeft gemaakt dat de elektronische weg openstaat, mag de burger er ook voor kiezen om via de elektronische weg zijn bezwaar in te trekken. Dit is dan een geldig alternatief voor intrekking per brief. De heer Scheltema (regeringscommissaris voor de Awb) heeft ook bevestigd dat een intrekking per e-mail kan gelden als een schriftelijke intrekking, hetgeen de Awb voorschrijft¹⁰⁸.

3.2.1.12 Ontvangstbevestiging

Ook bij de inzet van mediationvaardigheden in de bezwaarfase, is de bezwaarbehandelaar verplicht om een schriftelijke ontvangstbevestiging te sturen naar de bezwaarmaker, na binnenkomst van het bezwaarschrift ex art. 6:14 Awb. Hier dient de gemeente Best dan ook alert op te zijn. Het is heel goed mogelijk om direct in die ontvangstbevestiging de weg naar pre mediation te presenteren voor de bezwaarmaker. Sommige gemeenten, waaronder de gemeenten Nuenen en Tilburg, bevelen bijvoorbeeld aan erin op te nemen dat telefonisch contact wordt opgenomen. Ook kan de gemeente ervoor kiezen, eerst telefonisch contact op te nemen met de burger of de vakafdeling die het besluit heeft genomen, voordat de ontvangstbevestiging wordt verzonden. Opvallend is dat de gemeente Nuenen na het versturen van de ontvangstbevestiging, de pre mediator laat bellen naar de klant. De bezwaarbehandelaar belt hier zelf dus niet. De andere geïnterviewde gemeenten kiezen in praktijk niet voor een pre mediator die als derde partij het gesprek leidt en laten dus de bezwaarbehandelaar zelf bellen naar de klant.

3.2.1.13 Rol van de gemachtigde

Het kan zijn dat een burger een aanvraag of bezwaar indient en hij met behulp van een gemachtigde probeert een positief besluit te verkrijgen. De gemeente dient dan ook te weten hoe zij om kan gaan met de aanwezigheid van een gemachtigde bij pre mediation.

Volgens art. 6:17 Awb dient het bestuursorgaan alle stukken te sturen naar de gemachtigde, wanneer deze er is. De burger heeft namelijk recht op een gemachtigde volgens art. 2:1 Awb. Aan de gemachtigde mag ook de weg naar pre mediation worden voorgelegd en met hem worden besproken wat deze ervan vindt als contact wordt opgenomen met de cliënt. De aanpak hierin is aldus vrij. De aanwezigheid van een gemachtigde in de lopende zaak wordt vaak bij pre mediation als een lastige situatie beschouwd. De gemeente Breda is echter positief als het hierom gaat¹⁰⁹. Zij belt eerst de gemachtigde om te vragen of contact mag worden opgenomen met de bezwaarmaker. Er is ook de mogelijkheid om eerst telefonisch contact te zoeken met de aanvrager/bezwaarmaker. Het bestuursorgaan dient dan te verklaren waarom deze dat doet. Vervolgens heeft de aanvrager/bezwaarmaker de keuze om te bepalen of het gesprek via zijn gemachtigde zal verlopen of toch via hem zelf. Afspraken worden gemaakt met beide partijen tegelijk. Dit acht de gemeente Breda van groot belang. Als namelijk een gesprek alleen met de gemachtigde plaatsvindt, komt het effect van pre mediation in gevaar. Een gesprek alleen met de gemachtigde kent immers een meer inhoudelijke en bovenal juridische kant, waarbij mogelijk de emotionele en sociale aspecten van de burger niet aan bod komen. Daarom is het van belang dat hij erbij is, met het oog op het doen slagen van het pre mediationtraject.

De gemeente Veldhoven gaf aan dat zij het juist niet geschikt acht om pre mediation toe te passen wanneer er een gemachtigde bij de zaak betrokken is. Zij ziet dit meer als een juridische strijd, waarbij alleen via de formele aanpak de zaak kan worden behandeld. Soms

¹⁰⁷ Hof Den Haag 26 mei 2009, LJN BI4839.

¹⁰⁸ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 15.

¹⁰⁹ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 73.

gebeurt het wel dat er mediationvaardigheden worden toegepast, bijvoorbeeld als de cliënt zelf bepaalde aspecten niet begrijpt of wanneer de bezwaarbehandelaar graag nieuwe informatie wil ontvangen. De gemeente Enschede geeft te kennen dat de ervaring leert dat de kans op succes aanzienlijk kleiner is wanneer er een gemachtigde dan wel advocaat bij het geschil is betrokken¹¹⁰. Zij tonen weinig belang bij het sluiten van een compromis en lijken eerder gericht te zijn op het voortzetten van een procedure. Een reden die hiervoor kan worden gegeven is hoogstwaarschijnlijk het feit dat een procedure financieel meer oplevert. Ook deze gemeente is daarvan geen voorstander. De gemeente Tilburg stelt ook bij de aanwezigheid van een gemachtigde geen pre mediationtraject in te gaan. Zij geven bovendien een reden waarom ze in een zaak waarbij een advocaat is betrokken, nooit pre mediation inzetten. De advocaten werken vaak onder een toevoeging. Zij dienen schriftelijk bewijs te hebben van het feit dat er een hoorzitting heeft plaatsgevonden, omdat zij anders geen vergoeding krijgen van de Raad voor Rechtsbijstand (art. 7:15 Awb). Als er een beslissing is genomen via pre mediation, moet er dus nog 'voor de goede orde' een formeel besluit worden genomen. Aangezien dit vrij omslachtig is, is ervoor gekozen geen pre mediationaanpak te hanteren.

De gemeente Best zal op basis van de verschillende meningen bij de andere gemeenten, nog eens goed moeten afwegen of zij het wenselijk en effectief acht om pre mediation te starten als er een gemachtigde bij de zaak is betrokken. De onderzoekster is van mening dat het afhankelijk is van de doelen van de gemachtigde zelf. Als deze gericht zijn op een snelle afhandeling van de zaak, kan pre mediation zeer geschikt zijn. Mocht de gemachtigde echter een financiële doelstelling hebben en/of een zaak alleen vanuit het juridisch kader willen afhandelen, is het niet aan te raden deze weg in te slaan. Bij aanwezigheid van een advocaat is pre mediation, gelet op wat de gemeente Tilburg stelt, niet aan te raden.

3.2.1.14 Kwaliteitscontrole

Tijdens het onderzoek is aan de diverse gemeenten gevraagd of zij de kwaliteit van de pre mediationgesprekken controleren. Reden om dit te doen is bijvoorbeeld de situatie dat ambtenaren het telefonisch contact kunnen gebruiken om burgers over te halen hun bezwaar in te trekken met als argument dat er toch geen kans op slagen is. Om risico's als deze zo klein mogelijk te maken, is het belangrijk processen transparant te houden. Dit kan bijvoorbeeld door tussentijdse verslagen te maken. De gemeente Enschede hanteert dit beleid¹¹¹ en zij is tot op heden nog geen klachten tegengekomen van burgers die zich gedwongen voelden hun bezwaar in te trekken.

Uit het praktijkonderzoek bleek dat geen enkele gemeente pre mediation controleert. De gemeente Tilburg gaf aan er het nut niet van in te zien. Immers, een hoorzitting wordt ook niet opgenomen dus daarbij is ook geen controle. De gemeente Nuenen stelde dat zo'n ambtenaar een verkeerde instelling heeft. De ambtenaren in deze gemeente geven zich vrijwillig op voor een pre mediationtraining en zijn bereid tot een andere aanpak jegens de burger. Dit past in het beleid van deze gemeente om het vastgestelde gebrek aan vertrouwen van de burgers in de gemeente weer te herstellen. De gemeente Veldhoven controleert ook geen gesprekken. Dit zal anders worden als er klachten zouden binnenkomen, hetgeen tot op heden nog niet is gebeurd.

¹¹⁰ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 52-53.

¹¹¹ De Graaf, Marseille & Tolsma 2011, p. 53.

Hoofdstuk 4 Toelichting op de procesbeschrijvingen

In de vorige paragrafen is beschreven hoe pre mediation binnen de bestaande wetgeving kan worden toegepast en hoe andere gemeenten er vorm aan geven. Naar aanleiding van deze bevindingen zijn er twee procesbeschrijvingen opgesteld, die de gemeente Best zou kunnen hanteren. Dit hoofdstuk geeft de toelichting op de in de bijlage 10 opgestelde (schematische) procesbeschrijvingen. De keuze voor deze opstelling, blijkt logischerwijs uit de eerdere bevindingen hiervoor beschreven.

4.1 De primaire fase

Wanneer een aanvraag binnenkomt, dient de klantmanager (die bij Sociale Zaken bevoegd is primair beslissingen te nemen) eerst te bekijken of deze voldoet aan de eisen gesteld in art. 4:1 en art. 4:2 Awb. Wanneer er vormverzuim is opgetreden, dient de burger in staat te worden gesteld deze aan te vullen, art. 4:5 Awb. Een vast termijn hiervoor is er niet. De duur is afhankelijk van wat er dient te worden aangevuld. Wanneer de aanvraag correct wordt bevonden, is het zaak zo snel mogelijk contact op te nemen met de burger. De redelijke termijn hiervoor is gesteld op binnen één week. Voordat contact wordt opgenomen, kan de klantmanager via de indicatienormen toetsen of de zaak zich leent voor een pre mediationaanpak. Omdat het moeilijk is om dit al in de primaire fase vast te stellen, kan beter te allen tijde contact worden opgenomen met de burger en hem worden gevraagd zijn aanvraag mondeling toe te lichten. Hierbij is het zaak dit op zorgvuldige wijze te doen. Dit wordt gedaan door in te gaan op de juridische belangen alsook op de emotionele/sociale aspecten die bij de aanvrager een rol spelen. De klantmanager dient in het eerste gesprek tevens te toetsen of hij de zaak goed begrepen heeft. Ook kan hij de weg naar een verder pre mediationtraject uitleggen en aangeven wat pre mediation inhoudt voor de burger. Belangrijk bij dit laatste is om te toetsen of de burger welwillend is om samen met de ambtenaar persoonlijk de aanvraag te behandelen.

Wanneer wordt gekozen voor het informele traject van pre mediation, dient de beslistermijn te worden opgeschort, als voor de klantmanager er een vermoeden bestaat dat de wettelijke termijn zal worden overschreden. Normaliter dient binnen acht weken wettelijk gezien er een beschikking te worden gegeven (tenzij er de *lex specialis* geldt). Via art. 4:15 lid 2 sub a Awb kan samen met de aanvrager schriftelijk overeen worden gekomen dat de beslissing wordt opgeschort voor een termijn die partijen samen hebben afgesproken. Als een einde aan de opschorting komt, loopt de beslistermijn weer door vanaf het moment dat werd opgeschort.

Tijdens het informele overleg hoeft er geen gespreksleider aanwezig te zijn, omdat dit een te zwaar middel is. Er is immers nog geen conflict. Voor aanvang van een gesprek kunnen vertrouwensafspraken worden gemaakt, zodat de burger alle ruimte heeft en voelt om zijn verhaal kwijt te kunnen. Tussentijdse afspraken kunnen schriftelijk worden bevestigd zodat beide partijen weten wat er is besproken dan wel afgesproken. Dit is niet verplicht want de uiteindelijke beschikking volgend uit de pre mediation wordt binnen een week verstuurd en ligt formeel vast. De burger heeft dan formeel het recht hiertegen bezwaar in te dienen.

Wanneer er diverse besprekingen hebben plaatsgevonden, kan de klantmanager een beslissing gaan nemen voor de burger. Hiervoor dient te worden nagegaan of voldaan is aan een eventueel bestaande hoorplicht ex art. 4:7 Awb, behoudens uitzonderingen hierop ex art. 4:11 en art. 4:12 Awb. De klantmanager stelt het besluit voor en peilt bij de burger wat deze ervan vindt, controleert of de informatie correct is en welke alternatieve mogelijkheden de burger nog wél heeft. Het is belangrijk om deugdelijk te motiveren waarom de klantmanager tot deze beslissing komt. Ook hierbij is er de mogelijkheid de burger uit te nodigen voor een informeel overleg met de klantmanager.

4.2 De bezwaarfase

Vervolgens heeft de burger het recht om bezwaar in te dienen tegen de beslissing die in de primaire fase is genomen. Wanneer het bezwaarschrift binnenkomt, dient de bezwaarbehandelaar te controleren of deze ontvankelijk is. Wanneer er gegevens ontbreken ex art. 6:5 Awb, mag de burger deze aanvullen binnen de door de gemeente gestelde termijn. Wanneer het bezwaarschrift te laat is ingediend, kan deze niet-ontvankelijk worden verklaard of via pre mediation alsnog worden behandeld (zie: twee opmerkingen). Als het bezwaarschrift correct blijkt, dient de bezwaarbehandelaar binnen veertien dagen een ontvangstbevestiging te sturen naar de bezwaarmaker. Hierin wordt opgenomen dat de bezwaarmaker binnen een week telefonisch zal worden benaderd, tenzij de aard van de zaak zich niet voor pre mediation leent. Dit kan al tijdens het toetsen van de ontvankelijkheid vast komen te staan. Vervolgens dient het bezwaarschrift inhoudelijk te worden onderzocht. Daarbij dient getoetst te worden of de zaak geschikt is voor pre mediation. Dit is af te leiden uit de reactie van de cliënt in het bezwaarschrift, via de checklist met indicatienormen en de escalatieladder. De zaak kan tevens aan een aantal voor pre mediation opgeleide ambtenaren worden voorgelegd, zodat zij binnen drie dagen kunnen constateren of de zaak geschikt is. De escalatiegraad en de onderhandelingsruimte kunnen worden ingeschat. Ook dient contact opgenomen te worden met de vakafdeling zodat duidelijk wordt hoe het besluit tot stand is gekomen. Zo is de bezwaarbehandelaar beter voorbereid op het gesprek met de burger en heeft de bezwaarbehandelaar van tevoren alvast over alternatieve oplossingen kunnen nadenken. Wanneer de bezwaarbehandelaar belt, geldt ook weer dat de bezwaarmaker de kans dient te krijgen zijn verhaal te doen, de emotionele belangen worden benoemd en de belangen worden afgewogen. De bezwaarbehandelaar toetst of de informatie correct is, welke mogelijkheden er zijn voor de behandeling van het bezwaar (via de informele weg of formele weg) en of de burger welwillend is via pre mediation de zaak verder voort te zetten.

Wanneer de bezwaarbehandelaar bij het eerste contact en onderzoek constateert dat pre mediation niet geschikt en effectief is, wordt er een uitnodiging met datum voor een hoorzitting naar de cliënt gestuurd.

Wanneer er een of meerdere telefonische gesprekken hebben plaatsgevonden en de bezwaren telefonisch zijn toegelicht, kunnen de volgende situaties zich voordoen: de bezwaarmaker trekt zijn bezwaar in (bijvoorbeeld na het kiezen van een oplossing aan de telefoon of pas in een later stadium in de bezwaarfase), hij is niet bereid via de informele weg zijn bezwaar te laten behandelen of hij staat open voor een informele behandeling. De gemeente dient dan de volgende stappen te ondernemen:

- Bij intrekking van het bezwaar, dient deze mededeling volgens art. 6:21 Awb schriftelijk te worden bekrachtigd en de bezwaarmaker dient hier vervolgens mee in te stemmen. De gemeente Best stuurt een intrekkingverklaring naar de bezwaarmaker, welke hij vervolgens binnen twee weken ondertekend dient te retourneren.
- Bij het ontbreken van bereidheid voor pre mediation, wordt het dossier overgedragen aan het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie en zal er een reguliere bezwaarprocedure worden vervolgd. De bezwaarmaker ontvangt dan een brief met een datum voor een hoorzitting. Deze dient twee weken voor de zitting schriftelijk te worden uitgenodigd. Een week voor de zitting, dienen alle stukken te worden opgestuurd.
- Bij het openstaan voor een informele behandeling, dient de bezwaarmaker te worden gehoord. Dit kan telefonisch, maar de mogelijkheid voor een hoorzitting blijft altijd openstaan. Dit laatste is de bezwaarbehandelaar verplicht te melden. Van het horen

dient schriftelijk verslag te worden gemaakt. Ook de keuze van de bezwaarmaker om wel of niet te worden gehoord, dient op schrift te staan. Het opsturen van de stukken dient ook te gebeuren als de weg naar pre mediation wordt gevolgd. Het opsturen kan een week voor het informele gesprek. De Awb stelt zaken zo snel mogelijk af te handelen. Als de bezwaarbehandelaar denkt dat de wettelijke termijn te beperkt zal zijn, kan hij deze verdagen voor een termijn van zes weken. Als nog eens uitstel nodig is volgens de bezwaarbehandelaar, kan hij schriftelijk overeenkomen met de bezwaarmaker dat de termijn wordt verdaagd voor zes weken en de weg naar pre mediation zal worden voortgezet (art. 7:10 lid 4 Awb biedt ruimte).

Twee weken na het versturen van de ontvangstbevestiging, dient er (indien gewenst) een informeel overleg plaats te vinden. Duidelijk dient te zijn wie aan het gesprek deelnemen. De bezwaarbehandelaar in ieder geval, eventueel de klantmanager die het besluit genomen heeft en eventueel een derde die als gespreksleider kan fungeren. Als het gesprek verder geëscaleerd is (fase 2 escalatieladder), kan de aanwezigheid van een interne mediator uitkomst bieden. De keuze voor de deelnemers vanuit gemeentekant moet wel duidelijk gemotiveerd worden met het oog op het verbod van willekeur. Belangrijk is ook dat de partijen voldoende gemandateerd zijn om over oplossingen te praten. Dit moet vóór het gesprek vaststaan. Indien dit onduidelijk is, dient voor aanvang van het gesprek dit overlegd te worden met de portefeuillehouder of leidinggevende. Degene die de pre mediation op zich neemt, dient te bepalen waar het gesprek plaats zal vinden. Ook kan voor aanvang van het gesprek schriftelijk vertrouwensafspraken worden gemaakt. Tussentijdse verslagen kunnen worden opgemaakt ter verduidelijking voor partijen. Dit laatste is niet verplicht, want het uiteindelijke besluit ligt vast voor de burger en wordt binnen één week aan hem verzonden. In het besluit is de formele rechtsgang gewaarborgd. Ook dit besluit dient deugdelijk te worden gemotiveerd.

Twee opmerkingen

Wanneer het bezwaarschrift te laat is ingediend, mag de gemeente Best het via de inzet van pre mediation nog in behandeling nemen. Er wordt dan een nieuw primair besluit genomen. Als het te late bezwaarschrift binnen is gekomen, kan een afspraak worden gemaakt met de bezwaarmaker om te kijken naar een oplossing voor het probleem. Duidelijk dient de gemeente te constateren waarom zij in het specifieke geval kiest voor deze aanpak.

Als er een gemachtigde in de zaak betrokken is, dient eerst contact te worden opgenomen met deze persoon en aan deze de pre mediationweg te worden uitgelegd. Als blijkt dat deze geen oplossingsgerichte houding aanneemt, maar meer gericht is op een juridische afhandeling, dient geen weg naar pre mediation te worden bewandeld. Wanneer deze wel bereid is via de informele weg de procedure voort te zetten, dient in alle gevallen altijd eerst contact te worden opgenomen met de gemachtigde alvorens de burger zelf contact heeft met de ambtenaar.

Hoofdstuk 5 De conclusies en aanbevelingen

Hieronder volgen de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek.

5.1 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: *Op welke wijze kan voor de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Best pre mediation in de primaire fase en de bezwaarfase geïntegreerd worden gelet op de juridische toetsing aan de Algemene wet bestuursrecht, om zo een verhoging van de klanttevredenheid en een vermindering van het aantal bezwaarprocedures te realiseren?*

De huidige werkwijze op de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Best is niet zodanig effectief dat dit leidt tot een verhoging van de klanttevredenheid en een vermindering van het aantal bezwaarprocedures;

- Er heerst een gebrek aan duidelijke communicatie jegens de burger, door vrij formeel en hoog taalniveau en door het gebruik van lange zinnen in combinatie met de benoeming van vele wetsartikelen. Consequenties zijn dat het risico groter is dat de cliënt verkeerde keuzes maakt of wettelijk verplichte stappen niet onderneemt;
- De ambtenaren handelen binnen het juridisch kader zonder aandacht te besteden aan het achterliggende probleem. Emotionele aspecten worden te weinig benoemd dan wel te weinig erkend;
- Uit het onderzoek blijkt dat de klant zich een nummer voelt en de sfeer en benaderingswijze op de afdeling Sociale Zaken is verzakelijkt. Het inlevingsvermogen jegens de klant is voor verbetering vatbaar;
- De training mediationvaardigheden heeft niet geleid tot een integrale aanpak en daardoor heeft het nog niet het gewenste effect op de externe doelen gehad.

Pre mediation biedt een goede mogelijkheid om de twee externe doelen te verbeteren:

Verhoging van de klanttevredenheid:

- Uit het empirisch onderzoek en het literatuuronderzoek blijkt dat door het oplossingsgerichte en persoonsgerichte karakter van pre mediation er eerder begrip en acceptatie ontstaat bij de burger, of het besluit nu positief dan wel negatief uitpakt;
- Uit de onderzoeken blijkt dat het zeer aannemelijk is dat de klanttevredenheid toeneemt als al in de primaire fase pre mediation wordt ingezet.

Vermindering van het aantal bezwaarprocedures:

- Uit het empirisch onderzoek en het literatuuronderzoek blijkt dat toepassing van pre mediation, waarbij meer persoonlijke aandacht voor de klant centraal staat, leidt tot een vermindering van het aantal bezwaren dan wel tot meer intrekkingen van bezwaren;
- Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken gemeenten unaniem van mening zijn dat door de inzet van pre mediation in de primaire fase de kans op bezwaarschriften significant afneemt.

Organisatorisch

Met betrekking tot de wijze waarop pre mediation in de organisatie dient te worden ingebed, gelet op de juridische eisen die de Awb stelt en met het oog op het bereiken van de externe doelen, zijn de volgende conclusies van belang:

- Om een pre mediationproject succesvol te realiseren dient deze aan te sluiten op de *missie en visie* binnen de betreffende gemeente. Uit het onderzoek blijkt dat de wijze waarop de gemeente Best zich in de praktijk profileert, onvoldoende in lijn is met het streven naar een hoge mate van burgergerichtheid. Er bestaat een gebrek aan duidelijke communicatie en inlevingsvermogen jegens de burger. Onderzoek toont aan dat pre mediation bijdraagt aan een substantiële verbetering van genoemde punten en daarmee van de burgergerichtheid;
- Voor een succesvolle pre mediation dient de *onderhandelingsruimte* bekend te zijn. Bij een gebrek hieraan kan pre mediation toch een toegevoegde waarde hebben door het geven van uitleg en toelichting op het (te nemen) besluit. Partijen dienen ook *welwillend* te zijn om tot een oplossing te komen;
- Om te toetsen of een zaak zich leent voor pre mediation kunnen zowel de indicatielijsten als de *escalatieladder* van Glasl worden gehanteerd;
- De *beleidsterreinen* op de afdeling Sociale Zaken (in ieder geval Wwb, Wmo en leerlingenvervoer) zijn doorgaans zeer geschikt voor pre mediation (zie paragraaf 2.4.4);
- Het staat de gemeente vrij te bepalen wie bij de pre mediation *betrokken* zijn. Belangrijke vereisten daarbij zijn wel dat de ambtenaren over adequate mediationvaardigheden beschikken, zich onafhankelijk kunnen opstellen en voldoende gemandateerd zijn dan wel voldoende vooroverleg hebben met leidinggevenden om over oplossingen te mogen praten;
- De *houding van de ambtenaar* dient omgevormd te worden naar oplossingsgericht en dienstverlenend.

Processueel

Met betrekking tot de wijze waarop pre mediation in het werkproces dient te worden vormgegeven, gelet op de juridische eisen die de Awb stelt en met het oog op het bereiken van de externe doelen, zijn de volgende conclusies van belang:

- Voor een rechtsgeldige en geoorloofde implementatie van pre mediation dient de ambtenaar *binnen de bestaande wetgeving* naar een oplossing te zoeken waarbij tevens de a.b.b.b. te allen tijde moeten worden gehanteerd;
- Pre mediation leidt tot een betere toepassing van het *zorgvuldigheidsbeginsel*, als zowel de juridische feiten als de emotionele aspecten worden geïdentificeerd en beoordeeld in de persoonlijke contactmomenten;
- Het voldoen aan het *evenredigheidsbeginsel (belangenafweging)* vindt via pre mediation zorgvuldiger plaats, omdat zowel de juridische aspecten als emotionele belangen en aspecten worden benoemd in een gesprek. Hantering van het *specialiteitsbeginsel* blijft echter van kracht bij pre mediation, maar het betrekken van niet juridische aspecten bij de besluitvorming staat daarbij niet in de weg;
- Als de ambtenaar in de primaire fase het besluit deugdelijk *motiveert* met verwijzing naar de pre mediationgesprekken, is de kans op bezwaar kleiner (paragraaf 3.2.1.3);
- Als er een oplossing wordt gevonden via pre mediation, blijft te allen tijde de *formele rechtsgang* voor de burger gewaarborgd. Dit dient kenbaar te worden gemaakt aan de burger persoonlijk en in het besluit;
- Als de afgesproken mondelinge oplossing volgens de burger niet zodanig overeenkomt met het schriftelijke besluit, kan hij zich beroepen op het *vertrouwensbeginsel*. De kans van slagen is klein, omdat mondeling gewekte verwachtingen minder snel gerechtvaardigd worden;
- *Tussentijdse verslagen* mogen worden gemaakt maar zijn niet juridisch bindend. Ze vormen de input voor het besluit en dienen als nader onderzoek in een eventueel volgende formele procedure;

- De gemeente Best is er vrij in om wel of geen *vertrouwensafspraken* te maken voorafgaand aan een pre mediationoverleg;
- Om *precedentwerking* te voorkomen dient de zaak of het geschil zo specifiek mogelijk te worden uitgelegd in het besluit;
- Om het *verbod van willekeur* te respecteren dient de gemeente vast te leggen in welke gevallen gebruik wordt gemaakt van pre mediation (middels indicatienormen, ladder van Glasl), wie het in welke fase toepast en bij welke interventiemogelijkheden. Zo is de weg naar pre mediation voor elke burger gelijk;
- De ambtenaar moet voldoen aan het *hoorrecht*, ook bij pre mediation. Door de vele contactmomenten wordt hier gemakkelijk aan voldaan. In een later stadium van de besluitvorming moet echter gecontroleerd worden of er nog een hoorplicht geldt. Het recht op een hoorzitting blijft altijd openstaan en dient de burger te worden verteld;
- Door pre mediation bestaat er een groter risico op *termijnoverschrijding*, wegens de tijdrovende bezigheid die het in veel gevallen met zich meebrengt. De wet biedt ruimte voor pre mediation om de termijn op te schorten/te verdagen, maar dit mag gelet op de snelle afhandeling die de Awb hanteert, geen gewoonte worden;
- Bij *te laat ingediende bezwaren* mag de ambtenaar deze via pre mediation nog in behandeling nemen door gebruik te maken van zijn wijzigingsbevoegdheid en een nieuw primair besluit te nemen;
- Door direct *na ontvangst van het bezwaarschrift* al pre mediation in te zetten, wordt de kans op intrekking van het bezwaar groter;
- De intrekking van een bezwaar na pre mediation dient via een *schriftelijke intrekkingverklaring* te worden bevestigd;
- Er dient ook bij pre mediation altijd een schriftelijke *ontvangstbevestiging* van het bezwaarschrift te worden verzonden aan de burger;
- De *aanwezigheid van een gemachtigde* kan het verloop van pre mediation bemoeilijken.

5.2 Aanbevelingen

Uit dit rapport zijn twee procesbeschrijvingen opgesteld die een mogelijkheid geven hoe pre mediation in het werkproces op de afdeling Sociale Zaken kan worden geïntegreerd (zie bijlage 10). De keuze om de procesbeschrijvingen op de in bijlage 10 genoemde wijze vorm te geven, is gebaseerd op de bevindingen uit dit onderzoek en wordt in hoofdstuk 4 toegelicht. Hieronder volgen nog extra aanbevelingen:

Organisatorisch

- Het is aan te bevelen om een project als pre mediation aan te laten sluiten op de *missie en visie* van de gemeente Best, om de kans op succes te vergroten. Aangezien momenteel de missie extern onvoldoende wordt uitgedragen, is het zaak pre mediation in te zetten. Pre mediation sluit immers aan op de missie van de gemeente;
- De gemeente Best dient de ambtenaren *enthousiast te maken* voor dit project. De betrokken ambtenaar en de primaire en juridische afdelingen dienen namelijk overtuigd te zijn van de meerwaarde en het belang van pre mediation. Gerichtte training is hierbij een belangrijk middel. Na zo'n training mediationvaardigheden kan een terugkomdag worden ingepland. Ook intervisie tussen collega's binnen de gemeente Best is effectief omdat men elkaar zo alert houdt, prikkelt en stimuleert. Om de huidige onzekerheden bij de ambtenaren om pre mediation in te zetten, weg te nemen, dient bij een terugkomdag met name daaraan aandacht besteed te worden. Bijvoorbeeld mevrouw de Koning, trainster bij de organisatie DKM, zou dit als aandachtspunt mee kunnen nemen in een volgende training;
- Omdat er zowel reguliere procedures als pre mediationprocedures tegelijkertijd op de afdeling plaatsvinden, dient de ambtenaar *snel om te kunnen schakelen* in deze twee

verschillende procedures en er wordt dan ook geadviseerd hieraan aandacht te besteden. Dit kan bijvoorbeeld met behulp van training bij DKM of via de VNG Academie. Deze laatste biedt diverse trainingen/opleidingen aan voor ambtenaren;

- Het is raadzaam de ambtenaren via de *checklist met indicatienormen* te laten beoordelen of pre mediation een geschikt middel is om de zaak te behandelen. De indicatieladder van Glasl is goed toepasbaar als een zaak conflictgevoelig is (denk aan de bezwaarfase). Bovendien kunnen opgeleiden van andere afdelingen worden ingeschakeld om te constateren of de zaak voor pre mediation geschikt is;
- Het is aan te bevelen de indicatie- en contra-indicatielijst die de gemeente Best al heeft, aan te vullen met zaken die vanwege hun inhoud niet geschikt zijn voor pre mediation. Zo wordt met betrekking tot fraudezaken, querulanten, principiële geschillen en een gebrek aan onderhandelingsbereidheid, pre mediation niet aanbevolen;
- Het is aan te bevelen tijdens de primaire fase echt te *investeren in de gesprekken*. Het kost tijd en inspanning, maar de voordelen die er tegenop wegen zijn aanzienlijk. Burgers uit Best krijgen meer begrip en acceptatie voor de beslissing (of deze nu positief of negatief uitpakt), doordat zorgvuldig aandacht wordt besteed aan de voorbereiding van het besluit. Dit verhoogt de kwaliteit en duurzaamheid van de oplossing. Het persoonlijke contact tussen de Bestse burger en de overheid zorgt ervoor dat de afstand tussen hen verkleint. Deze aspecten leiden tot verhoging van de klanttevredenheid en een afname van het aantal bezwaarprocedures. Dit laatste zorgt voor tijdswinst;
- Het is van belang om de *voortgang* van de pre mediationaanpak binnen de gemeente Best te monitoren. Dit kan door evaluaties en klanttevredenheidsonderzoeken uit te voeren met betrekking tot de afdeling Sociale Zaken na afloop van een bepaalde termijn (bijvoorbeeld twee-drie jaar). Ook gelet op de hoeveelheid tijd die pre mediation met zich mee kan brengen, is het, met het oog op de verplichte bezuinigingen bij de gemeente, aan te bevelen om te meten hoeveel tijd en kosten er na de invoering van pre mediation met de zaken zijn gemoeid ten opzichte van voorgaande jaren. Door het doen van gericht onderzoek kan bovendien worden geconstateerd of het externe doel, te weten een vermindering van het aantal bezwaarprocedures, op de afdeling is gehaald.

Processueel

- Geadviseerd wordt om de *procesbeschrijvingen* te hanteren, zoals in bijlage 10 is opgenomen, om juridische fouten te voorkomen en het proces transparant te houden voor zowel ambtenaar als burger;
- De gemeente Best kan ervoor kiezen een standaard beleid te ontwikkelen, waaruit blijkt wanneer een *te laat ingediend bezwaarschrift* wel in behandeling wordt genomen (paragraaf 3.2.1.10);
- Het is aan te raden de '*hoormomenten*' in zowel de primaire fase als de bezwaarfase schriftelijk vast te leggen. Zo kan in een later stadium (formeel dan wel informeel) worden bewezen of al voldaan is aan een eventueel bestaande wettelijke hoorplicht;
- Het is aan te raden om *vertrouwensafspraken* te maken en vast te leggen voor aanvang van een pre mediationoverleg. Zo kan de burger vrij spreken en worden alle belangen kenbaar gemaakt. Dit zal de kwaliteit van de pre mediation verhogen;
- In geval er een *gemachtigde* in de zaak wordt betrokken, is het aan te bevelen eerst vast te stellen hoe de gemachtigde in de zaak staat (belangen) en op basis daarvan te beslissen of pre mediation wel of niet doorgang kan vinden. Bij aanwezigheid van een advocaat wordt pre mediation niet aanbevolen;
- De gemeente Best kan ervoor kiezen de *kwaliteit van pre mediation* te controleren. Uit het praktijkonderzoek blijkt dit echter geen hoge prioriteit te hebben (paragraaf 3.2.1.14).

Hoofdstuk 6 Evaluatie onderzoek

In dit hoofdstuk volgt de onderzoeksevaluatie, waarbij met name de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten wordt aangegeven.

Tijdens de voorbereiding op dit onderzoek is er een onderzoeksplan opgesteld, welke gedurende het onderzoek door de onderzoekster is aangehouden. Het bleek echter onvermijdelijk om een aantal aspecten uit het plan anders dan wel niet uit te voeren in dit onderzoek:

Op het gebied van empirisch onderzoek was in het plan gekozen voor het houden van halfgestructureerde interviews bij diverse gemeenten. Uiteindelijk is gekozen voor het houden van gestructureerde interviews. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de voorkennis van het onderzoek tijdens de voorbereiding snel groter werd en het daarom mogelijk was meer diepgaande vragen te stellen en gebruik te maken van voortschrijdend inzicht tijdens de interviews. In de centrale vraag is het begrip mediationvaardigheden vervangen door pre mediation. Dit om verwarring voor de lezer te voorkomen, aangezien de definiëring van de twee begrippen pas later in het onderzoek wordt uitgelegd. In de loop van het onderzoek werd ook duidelijker welke gemeenten konden bijdragen aan dit onderzoek door middel van een interview en het geven van advies. Waarom voor deze gemeenten is gekozen, is in de inleiding van dit rapport verantwoord. De hoofdstukindeling bevat in vergelijking met het onderzoeksplan kleine wijzigingen. De deelvragen zijn echter hetzelfde gebleven.

De onderzoeksresultaten geven voldoende inzichten om een start te maken met de invoering van pre mediation op de afdeling. De procesbeschrijvingen die na dit onderzoek kunnen worden gehanteerd, zijn tot stand gekomen door het onderzoek van pre mediation in de praktijk en de uitgebreide toetsing aan de wetsartikelen (en aan de niet gecodificeerde beginselen). Bovendien is tijdens dit onderzoek het belang van het bereiken van de externe doelen bij de implementatie van pre mediation meegewogen. In de toekomst zal blijken of door de inzet van pre mediation op de afdeling er daadwerkelijk een verhoging van de klanttevredenheid en een vermindering van het aantal bezwaarprocedures ontstaat. De onderzoekster ziet dit laatste zeer positief in, aangezien er voldoende praktijkvoorbeelden en onderzoeksresultaten in het rapport zijn meegenomen, die bewijzen dat dit mogelijk is.

Hoofdstuk 7 Literatuurlijst en bronvermelding

Hieronder volgen de geraadpleegde bronnen die gebruikt zijn in dit onderzoek.

Elektronische bronnen

www.dekoningmediation.nl, 'Mediation', *mediation*, 21 februari 2012.

www.dissertations.ub.rug.nl, 'Schikken in het bestuursrecht', *Dissertaties van de Faculteit Rechtsgeleerdheid – 2004 - Schikken in het bestuursrecht : een rechtsvergelijkend onderzoek naar de mogelijkheden en consequenties van schikken in bestuursrechtelijke procedures*, 19 maart 2012.

www.gemeentebest.nl, 'Ambtelijke organisatie', *organisatie – ambtelijke organisatie*, 15 maart 2012.

www.gemeentebest.nl, 'Jaarverslag OCBB', *zoeken: jaarverslag OCBB – jaarverslag ocbb 2010*, 1 maart 2012.

www.gemeentebest.nl, 'Toekomstvisie', *organisatie – toekomstvisie*, 8 februari 2012.

www.gemeentebest.nl, 'Verordening Behandeling Bezwaarschriften', *zoeken: verordening behandeling bezwaarschriften – Verordening commissie bezwaarschriften*, 16 maart 2012.

www.gemeentebest.nl, 'Wat kost het mij?', *digitale balie - werk en inkomen - bezwaarschrift*, 27 april 2012.

www.ggzbeleid.nl, 'regeerakkoord 1998', *zoeken: regeerakkoord 1998*, 3 april 2012.

www.mediation.nl, 'De effectiviteit van pre-mediation', *kennis – publicaties: de effectiviteit van pre-mediation*, 13 maart 2012.

www.mediation.nl, 'Overheid moet zich behoorlijk gedragen in contacten met de burgers', *kennis – publicaties: overheid moet zich behoorlijk gedragen in contacten met de burgers*, 29 februari 2012.

www.mediationnetwerk.nl, 'Pre mediation', *pre mediation*, 20 mei 2012.

www.nationaleombudsman.nl, 'Correspondentiewijzer maart 2010', *zoeken: correspondentiewijzer – correspondentiewijzer*, 30 maart 2012.

www.nationaleombudsman.nl, 'Eerlijk bestuur', *nieuws – zoeken: eerlijk bestuur*, 14 mei 2012.

www.nationaleombudsman.nl, 'Jaarverslag 2005', *zoeken: jaarverslag 2005 – de maakbare overheid – downloads volledige tekst van het jaarverslag 2005*, 19 april 2012.

www.nationaleombudsman.nl, 'Jaarverslag 2007', *zoeken: burgerschap verzilverd – 1. Burgerschap verzilverd – downloads volledige tekst van het jaarverslag 2007*, 27 februari 2012.

www.nationaleombudsman.nl, 'Jaarverslag 2010', *zoeken: jaarverslag 2010 – Wat vindt u ervan? Reflectie op burger en overheid – downloads volledige tekst van het jaarverslag 2010*, 27 februari 2012.

www.pelsrijcken.nl, 'Contracteren met de overheid', zoeken: *contracteren met de overheid – beschikbare downloads*, 14 mei 2012.

www.praktijkvoormediation.nl, 'Premediation', voor overheden – downloads – productsheet 04 pre mediation, 6 maart 2012.

www.quitte.nl, 'Escalatieladder van Glasl', *escalatieladder van Glasl*, 22 maart 2012.

www.rechten.eldoc.ub.rug.nl, 'Specialiteitsbeginsel', zoeken: *specialiteitsbeginsel – Tolsma, Hanna Het specialiteitsbeginsel en bemiddelend bestuur*, 23 maart 2012.

www.rechtspraak.nl, 'Verhoging griffierechten van de baan', *Actualiteiten – nieuws – verhoging griffierechten van de baan*, 3 mei 2012.

www.rijksoverheid.nl, 'Beleving burgers van bezwaarprocedures', *documenten en publicaties – kamerstukken – trefwoord: kamerbrief omtrent het kabinetsstandpunt rond het rapport Ervaringen in bezwaar – beleving burgers van bezwaarprocedures*, 2 april 2012.

www.rijksoverheid.nl, 'Eindrapport onderzoek Wmo en mediationvaardigheden', *documenten en publicaties – trefwoord: van proceduregericht naar oplossingsgericht – eindrapport onderzoek Wmo en mediationvaardigheden*, 5 april 2012.

www.rijksoverheid.nl, 'Ervaringen met bezwaar', *documenten en publicaties – kamerstukken – trefwoord: aanbiedingsbrief onderzoek ervaringen met bezwaar – onderzoek 'Ervaringen met bezwaar'*, 23 februari 2012.

www.rijksoverheid.nl, 'Mediation, een luisterend oor', *documenten en publicaties – kamerstukken – trefwoord: voortgangsrapportage dienstverlening, regeldruk en informatiebeleid – bijlage 3 Mediation een luisterend oor*, 3 april 2012.

www.rijksoverheid.nl, 'onderzoek kosteneffectiviteit inzet mediationvaardigheden', *documenten en publicaties – kamerstukken – trefwoord: voortgangsrapportage dienstverlening, regeldruk en informatiebeleid – bijlage 3a. Onderzoek kosteneffectiviteit inzet mediationvaardigheden*, 3 april 2012.

www.vng.nl, 'Brochure mediation & mediationvaardigheden', zoeken: *mediation – pagina 3 – bezwaar en beroep – brochure mediation & mediationvaardigheden: oplossingsgericht werken bij conflicten met burgers en bedrijven (VNG 2008)*, 26 maart 2012.

www.wodc.nl, 'Awb-procedures vanuit gezichtspunt burger', *Zoek: Awb procedures – derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006, awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger; stand van zaken in theorie en eerder onderzoek*, 10 februari 2012.

Literatuur

De Graaf, Marseille & Tolsma 2011

K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.D. Tolsma, *Prettig contact met de overheid 3*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010

M. Euwema, L. van der Velden & C. Koetsenruijter, *Prettig contact met de overheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Euwema, Koetsenruijter & Van der Velden 2010

M. Euwema, C. Koetsenruijter & L. van der Velden, *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Prein 2007

H.C.M. Prein, *Mediation in praktijk. Beroepsvaardigheden en interventietechnieken*, Den Haag: Sdu Uitgevers B.V. 2007.

Schlössels & Stroink 2006

R.J.N. Schlössels en F.A.M. Stroink, *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

Tolsma 2008

H.D. Tolsma, *Bemiddelend bestuur*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

Van Ballegooij, Barkhuysen, Den Ouden & Polak 2008

G.A.C.M. van Ballegooij, T. Barkhuysen, W. den Ouden, J.E.M. Polak, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr.3, p. 104.

Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 108.

Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr.3, p. 145 en 150.

Kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, blz. 28.

Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 2, p. 2.

Kamerstukken II, 2006/07 29 943, nr. D, p.3.

Kamerstukken II 2011/12, nr. 33 071, nr 2.

Jurisprudentie

ABRvS 17 september 1998, AB 1998, 431.

ABRvS 5 juni 2002, JB 2002/220.

CrvB 18 februari 1975, AB 1976, 63.

CRvB 17 oktober 2000, LJV ZB9019 JB 2000/354.

CRvB 4 juli 2003, LJV A11113.

HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393.

Hof Den Haag 26 mei 2009, LJV BI4839.

Niet gepubliceerde documenten**Gemeente Best**

Vergadering Burgemeester en Wethouders, d.d. 3 augustus 2010, *Toepassing van mediationvaardigheden*, 2010.

M.W.C.C. van Rooij, MT-notitie, d.d. 21 april 2011, *Borging toepassing van pre mediation*, 2011.

Gemeente Tilburg

N. Wanten, *Eindevaluatie 'pilot formalisering Andere Aanpak bezwaarschriften'*, 2009.

Gemeente Veldhoven

N. Scholten, *Secretariaat jaarverslag*, 2011.

Wolak & Houtepen

E. Wolak en H. Houtepen, *Kwalitatief onderzoek klanttevredenheid Sociale Zaken*, Blick Marktonderzoek B.V. 2010.