****

 Jamie van der Grijn

S1072665

Begeleider: Eveline Prins

Publicatiedatum: 27-06-2016

Code onderzoek: SJ441

**Titelpagina**

**Student**Auteur: Jamie van der Grijn
Studentennummer: s1072665
E-mailadres: jamievandergrijn@hotmail.com

**Verslag**Titel: Afstudeeronderzoek
Ondertitel: Implementatie van mediationvaardigheden binnen de gemeente Velsen

**School**Opleidingsinstelling Hogeschool Leiden
Opleiding: Sociaal juridische dienstverlening
Afstudeerbegeleidster: Eveline Prins
E-mailadres: Prins.e@hsleiden.nl

**Ondersteunende organisatie**Eerste opdrachtgever Adviesbureau BMC
Adres:Korte houtstraat 20 A+B
 2511 CD Den Haag
Afstudeerbegeleider BMC: Linda van Es-Bel
 gemeente Hellevoetsluis
E-mailadres: L.es@hellevoetsluis.nl

**Opdrachtgever**
Opdrachtgever: gemeente Velsen
Contactpersoon: Esther Broere
E-mailadres: EBroere@velsen.nl

**Voorwoord**

In het kader van het afstuderen heb ik een afstudeeropdracht uitgevoerd in naam van BMC advies, vestiging Den Haag. Het onderzoek richt zich op de implementatie van mediationvaardigheden binnen de primaire fase en de bezwaarprocedure van de gemeente Velsen.

Vanaf januari is de samenwerking met BMC advies van start gegaan. In eerste instantie is besproken waarop het onderzoek zich zou gaan richten. Daaraanvolgend ben ik voorgesteld aan de onderzoekscommissie van BMC advies. Na het geven van een korte presentatie over mijn ideeën voor het onderzoek, stelde Linda van Es-Bel (één van de leden van de onderzoekscommissie) zich bereid om mij bij te staan in het proces.
Veel dank hiervoor. Daarnaast wil ik graag mijn dank uiten naar Hans Slooijer. Meneer Slooijer heeft mij aangenomen voor de afstudeeropdracht. Ook heeft meneer Slooijer mij geholpen bij het vinden van de juiste contactpersonen voor de interviews. Op deze manier was het contact snel gemaakt en waren meerdere gemeente bereid tot deelname.

Als laatste gaat mijn dank uit naar de gemeente Velsen. De gemeente Velsen heeft mij in vertrouwen genomen en gaf mij de gelegenheid om mijn onderzoek te volbrengen. Daarnaast kon ik altijd terecht voor vragen. Dit was niet mogelijk geweest zonder de hulp van Esther Broere en Iris van der Worp.

Haarlem, 21 juni 2016,

Jamie van der Grijn

**Samenvatting**

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van een vraag van de gemeente Velsen. Gemeente Velsen merkte dat meerdere gemeenten om haar heen gingen werken met mediationvaardigheden. Dit schepte nieuwsgierigheid. Het doel van dit onderzoek is dan ook om te ontdekken op welke manier mediationvaardigheden binnen het huidige proces kunnen worden geïmplementeerd. De centrale vraag die hierbij aansluit luidt:

‘*Op welke wijze kan de gemeente Velsen de inzet van mediationvaardigheden implementeren, gericht op bijstandszaken gedurende de primaire fase en de bezwaarprocedure en o.b.v. de pilot ‘Prettig Contact met de Overheid’ en ambtenaren die reeds ervaring hebben met het toepassen van mediationvaardigheden binnen hun gemeente?’[[1]](#footnote-1)*

Ten eerste is gekeken naar de huidige werkwijze omtrent bijstandsuitkeringen binnen zowel de primaire fase als de bezwaarprocedure. De afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer gaat over besluiten omtrent bijstandsuitkeringen tijdens de primaire fase. Bezwaren worden behandeld door de afdeling Juridische Zaken. Uit de resultaten blijkt dat bovengenoemde afdelingen nog geen mediationvaardigheden inzetten. Het contact verloopt voornamelijk schriftelijk.

Daarnaast zijn in dit onderzoek resultaten opgenomen van de pilot ‘Prettig Contact Met de Overheid’ die in 2010 is opzet door de minister van binnenlandse zaken. Volgens hen zijn er drie momenten van inzet. Na ontvangst van een aanvraag of zienswijze, bij een voornemend negatief besluit en na ontvangst van een bezwaar.

Vervolgens zijn er negen ambtenaren binnen zes verschillende gemeenten geïnterviewd. De geïnterviewde gemeenten zijn: Heemskerk, Beverwijk, Lelystad, Noordoostpolder, Heusden en Ridderkerk. Eerst is gekeken op welke wijze mediationvaardigheden binnen bovenstaande gemeenten zijn geïmplementeerd. Met de implementatie van mediationvaardigheden wordt bedoeld: hoe is er gestart en op welke momenten worden de mediationvaardigheden toegepast?

Uit de interviews blijkt dat mediationvaardigheden voornamelijk worden ingezet na ontvangst van een bezwaar.

Enkele gemeenten hebben er daarnaast voor gekozen om ook de vakafdeling te laten bellen bij een voornemend negatief besluit.

De verschillen tussen de gemeenten liggen voornamelijk in de bepaling van zaken die de gemeenten geschikt achten voor het toepassen van mediationvaardigheden. Evenals de manier waarop de mediationvaardigheden vervolgens worden toegepast. Het merendeel van de gemeenten beslist dit op gevoel. Eén van de zes gemeenten werkt niet op gevoel. Bij deze gemeente is bovenstaande proceduregang structureel vastgelegd.

Tevens is aan de negen deelnemende ambtenaren gevraagd hoe zij het werken met mediationvaardigheden tot heden hebben ervaren. Ten eerste de training. Allen zijn zij zeer enthousiast over de training ter bevordering van de opstart. Wel geven enkele deelnemende ambtenaren aan dat op het begin sprake is geweest van weerstand. Dit geldt enkel voor de deelnemende ambtenaren die werkzaam zijn binnen gemeenten die de training toen te tijd verplicht stelde. Ook wordt het belang van een charismatische trainer genoemd. Dit zou bijdragen aan het behalen van successen.

Daarnaast lijken de deelnemende ambtenaren overeen te komen wat betreft het belang van de volgende punten: investeren in de inzet (vooral in het begin), het creëren van structuur en het registeren van alle procesgangen van de betrokken zaken. Een voorbeeld van dit laatste is het registreren van het aantal intrekkingen na afloop van een informeel gesprek.

Als laatste is aan enkele betrokken ambtenaren gevraagd wat de verwachte knelpunten en succesfactoren zijn m.b.t. de inzet van mediationvaardigheden. Voor de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer werd als knelpunt verwacht dat de afdeling het te druk zou hebben. Ook wist niet iedereen wat het bellen bij het voornemend besluit op zou leveren. Als succesfactor werd genoemd dat meer contact zou kunnen leiden tot meer waardering van de burger. Mogelijk zou eerder contact ook kunnen leiden tot eerdere afhandeling en voorkoming van bezwaren. De ambtenaren van de afdeling Juridische Zaken sluiten zich bij dit laatste aan. Ook geven zij aan dat snellere doorlooptijden fijner zou zijn voor zowel burger als ambtenaar. Als knelpunt werd genoemd dat niet alle zaken geschikt zijn voor de inzet van mediationvaardigheden. Hier zou dus goed naar moeten worden gekeken.

Op basis van bovenstaande uitkomsten zijn aanbevelingen gegeven. De aanbevelingen richten zich op het organiseren van een training voor de betrokken afdelingen en het creëren van een structurele aanpak.

Inhoud

[1. Inleiding 8](#_Toc454782247)

[1.1 Aanleiding en achtergrond 8](#_Toc454782248)

[1.2 Afbakening van het probleem 10](#_Toc454782249)

[1.3 Gewenste situatie 11](#_Toc454782250)

[1.4 Doelstelling en vraagstelling 11](#_Toc454782251)

[1.5 Leeswijzer 12](#_Toc454782252)

[2. Methode 14](#_Toc454782253)

[2.1 Keuze en verantwoording van methoden 14](#_Toc454782254)

[2.1.1 Verantwoording van gekozen gemeenten 14](#_Toc454782255)

[2.1.2 Methode deelvragen 15](#_Toc454782256)

[2.2 Kwaliteit van de gegevens 17](#_Toc454782257)

[2.3 Analyse van de gegevens 18](#_Toc454782258)

[2.4 Discussie 19](#_Toc454782259)

[3 Juridisch kader 20](#_Toc454782260)

[3.1 Algemene wet bestuursrecht 20](#_Toc454782261)

[3.2 Inrichting gemeente Velsen 20](#_Toc454782262)

[3.3 De afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer 21](#_Toc454782263)

[3.3.1 Werkproces Team bestand 21](#_Toc454782264)

[3.3.2 Werkproces team beëindiging en terugvordering 22](#_Toc454782265)

[3.3.3 Team handhaving 22](#_Toc454782266)

[3.3.4 Participatiewet 23](#_Toc454782267)

[3.4 De afdeling Juridische Zaken 23](#_Toc454782268)

[3.4.1 Inrichting afdeling Juridische Zaken 23](#_Toc454782270)

[3.4.2 Procesverloop afdeling Juridische Zaken 23](#_Toc454782271)

[3.4.3 Mediationvaardigheden binnen de bezwaarprocedure tot nu toe 26](#_Toc454782272)

[3.4.4 Belangrijke Awb-artikelen binnen de bezwaarprocedure m.b.t. mediationvaardigheden 26](#_Toc454782273)

[3.4.5 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur 26](#_Toc454782274)

[3.4.6 Initiatiefwetsvoorstel Mediation 27](#_Toc454782275)

[4 Maatschappelijk kader 28](#_Toc454782276)

[4.1 Mediation 28](#_Toc454782277)

[4.2 Pré mediation en overige benamingen 28](#_Toc454782278)

[4.3 Mediationvaardigheden 29](#_Toc454782279)

[4.3.1 Voorbeelden mediationvaardigheden 29](#_Toc454782280)

[4.3.2 Begripsbepaling ‘Proactief en oplossingsgericht’ werken 29](#_Toc454782281)

[4.4 Mediationvaardigheden volgens PCMO 29](#_Toc454782282)

[4.4.1 Momenten van inzet volgens PCMO 30](#_Toc454782283)

[4.4.2 Voor welke zaken? 32](#_Toc454782284)

[4.4.3 Uitkomst inzet van mediationvaardigheden 34](#_Toc454782285)

[4.4.4 Aandachtspunten vanuit de burger 35](#_Toc454782286)

[4.4.5 Aandachtspunten voor de opstart 35](#_Toc454782287)

[5 Resultaten 38](#_Toc454782288)

[5.1 Werkwijze van de deelnemende gemeenten 38](#_Toc454782289)

[5.1.1 Mediationvaardigheden binnen gemeente Ridderkerk 38](#_Toc454782290)

[5.1.2 Mediationvaardigheden binnen gemeente Ridderkerk 39](#_Toc454782291)

[5.1.3 Mediationvaardigheden binnen gemeente Noordoostpolder 40](#_Toc454782292)

[5.1.4 Mediationvaardigheden binnen gemeente Beverwijk 41](#_Toc454782293)

[5.1.5 Mediationvaardigheden binnen gemeente Heemskerk 42](#_Toc454782294)

[5.1.6 Mediationvaardigheden binnen gemeente Heusden 42](#_Toc454782295)

[5.2 Ervaringen van geïnterviewde ambtenaren 42](#_Toc454782296)

[5.2.1. De opstart 43](#_Toc454782298)

[5.2.2. Momenten van inzet 44](#_Toc454782299)

[5.2.3. Aandachtspunten volgens ervaren ambtenaren 46](#_Toc454782300)

[5.3. Verwachtingen van betrokken ambtenaren binnen gemeente Velsen 47](#_Toc454782301)

[5.3.1. Afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer 47](#_Toc454782302)

[5.3.2. Afdeling Juridische Zaken 49](#_Toc454782303)

[6. Conclusie en aanbevelingen 50](#_Toc454782304)

[6.1 Conclusie 50](#_Toc454782305)

[6.2 Aanbevelingen 53](#_Toc454782306)

[Literatuurlijst 55](#_Toc454782307)

[Begrippenlijst 57](#_Toc454782308)

[Bijlagen 58](#_Toc454782309)

[Bijlage 1 Checklist voor de voorbereiding op een (telefoon)gesprek 58](#_Toc454782310)

[Bijlage 2 Checklist voor een informeel overleg 62](#_Toc454782311)

[Bijlage 3 Interview 1 met gemeente Noordoostpolder 64](#_Toc454782312)

[Bijlage 4 Interview 2 met gemeente Noordoostpolder 68](#_Toc454782313)

[Bijlage 5 Interview 3 met gemeente Noordoostpolder 74](#_Toc454782314)

[Bijlage 6 Interview met gemeente Heemskerk 76](#_Toc454782315)

[Bijlage 7 Interview met gemeente Beverwijk 81](#_Toc454782316)

[Bijlage 8 Interview 1 gemeente Lelystad 84](#_Toc454782317)

[Bijlage 9 Interview 2 met gemeente Lelystad 87](#_Toc454782318)

[Bijlage 10 Interview met gemeente Heusden 91](#_Toc454782319)

[Bijlage 11 Interview gemeente Ridderkerk 94](#_Toc454782320)

[Bijlage 12 Analyseren en labelen 99](#_Toc454782321)

[Bijlage 13 Topic lijst primaire fase 102](#_Toc454782322)

[Bijlage 14 Topic lijst bezwaarprocedure 105](#_Toc454782323)

#  Inleiding

In dit hoofdstuk zal, onder andere, het onderzoekskader worden behandeld. Het onderzoekskader geeft weer waarom het noodzakelijk is om een dergelijk onderzoek uit te voeren. Om het onderzoek in kaart te brengen, zal er in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan de aanleiding en achtergrond van het onderzoek, de afbakening van het probleem, de centrale onderzoeksvraag, de deelvragen en de doelstelling van het onderzoek en de leeswijzer.

* 1. Aanleiding en achtergrond

1994 is het jaar dat de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) tot stand is gekomen Deze wet heeft ervoor gezorgd dat het bestuursrecht is geprofessionaliseerd, maar ook gejuridiseerd. De juridisering van het bestuursrecht is als eerste opgemerkt en onder de aandacht gebracht in 1998 door J.A. van Kemenade. [[2]](#footnote-2) De conclusie die hieruit voortvloeide was dat het doel van de Awb zijn eigenlijke doel voorbijschoot. Uitganspunt van alle oplossingsmethodes die in onze wetgeving zijn opgenomen zou moeten zijn dat bij voorkeur de meest effectieve en efficiënte methode wordt toegepast. Een methode die zo min mogelijk kosten meebrengt en waarbij de verantwoordelijkheid voornamelijk bij de partijen zelf wordt gelaten. [[3]](#footnote-3) De start van een gerechtelijke procedure tussen burger en overheid kan dus eigenlijk al gezien worden als een stap te ver, omdat partijen er onderling niet meer uitkomen.

Daarnaast blijkt uit onderzoek dat de juridisering binnen de primaire fase en de bezwaarprocedure van gemeenten zorgt voor weinig waardering vanuit de burgers[[4]](#footnote-4). Dit komt voornamelijk door het gebrek aan goed contact tussen burger en overheid. Indien het contact niet soepel verloopt, is de kans groot dat de burger niet weet wat zich te doen staat en begint hij te twijfelen aan het handelen van de overheid. Het gevolg kan zijn dat burgers via het indienen van een bezwaar aandacht gaan vragen voor hun kwestie. De vraag is alleen of de kwestie daadwerkelijk gebaseerd is op een bezwaar tegen het besluit of dat het eigenlijke belang dieper zit dan de burger laat weten. Bewezen is dat dit laatste punt zich vaak voordoet en dat het de burger eigenlijk gaat om goed contact met de overheid[[5]](#footnote-5). Dit, om er zeker van te zijn dat de overheid op correcte wijze over de belangen van de burger beslist.

In 2008 heeft A. Bijleveld-Schouten, Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, bovenstaand knelpunt laten onderzoeken. Het onderzoek richtte zich op een oplossingsmethode voor het bestuursrecht die de belangen van burgers meer in acht neemt. De methode ‘mediation’ bleek hier goed op aan te sluiten. Mediation is een vorm van conflictbemiddeling die zich voornamelijk richt op belangen van partijen. De gesprekken worden geleid door een MFN-geregistreerde mediator. Hij/zij is een onafhankelijke bemiddelaar.

Echter, het woord conflictbemiddeling geeft aan dat er in een eerder stadium (net als de gerechtelijke procedure) al een conflict is ontstaan. Inmiddels zijn de partijen de primaire fase en de bezwaarprocedure dus al voorbij, zonder gezamenlijk tot een oplossing te zijn gekomen. De relatie tussen partijen is hoogstwaarschijnlijk verslechterd.

Om deze reden werd bedacht dat de vaardigheden van mediation ook door overheidsorganisaties zelf konden worden ingezet. Door het gebruik van mediationvaardigheden tijdens de primaire fase en de bezwaarprocedure, zou meer contact en daardoor meer begrip tussen burger en overheid kunnen ontstaan. Als mogelijk gevolg werd gedacht dat situaties minder snel zouden escaleren en de tevredenheid van de burger tegenover de overheid zou groeien.

Op basis van bovenstaande bevindingen heeft A. Bijleveld-Schouten in 2008/2009 overheidsorganisaties uitgenodigd om te pionieren. Hier was veel belangstelling voor waardoor uiteindelijk de pilot ‘Prettig Contact met de Overheid’ (hierna: PCMO) is opgezet. Uit de pilot kwam voort dat het werken met mediationvaardigheden binnen de primaire fase en de bezwaarprocedure daadwerkelijk tot meer tevredenheid, tijds- en kostenbesparing leidt.

Door de positieve uitkomsten van de pilot PCMO is het begrip ‘mediationvaardigheden’ een steeds bekender gegeven geworden binnen gemeenten. Belangrijk om te weten is dat het inzetten van mediationvaardigheden geen procedure op zich is. Indien mediationvaardigheden worden ingezet, wordt deze methode onderdeel van de al bestaande primaire fase en bezwaarprocedure.

* 1. Afbakening van het probleem

Zoals hierboven beschreven zijn vele gemeenten na de pilot op de hoogte van het succes van mediationvaardigheden, zo ook de gemeente Velsen. De gemeente Velsen zou graag mediationvaardigheden willen implementeren binnen de primaire fase en de bezwaarprocedure. Met ‘implementatie’ wordt bedoeld dat gekeken zal worden naar wat er belangrijk is voor de opstart en hoe de mediationvaardigheden binnen het werkproces kunnen worden toegepast. De gemeente Velsen kwam zelf met deze vraag. Zij streeft voornamelijk naar meer contact met de burger.

Het onderzoek richt zich specifiek op de toepassing van mediationvaardigheden bij bijstandszaken. Er zijn enkele redenen waarom het onderzoek zich hiernaar heeft afgebakend. Ten eerste zijn bijstandszaken onderdeel van de Participatiewet.

|  |  |
| --- | --- |
| **Afdelingen**  | **Aantal bezwaren 2014** |
| Awb (zaaksgebonden kamer) | 74 |
| Participatiewet | 185 |
| Wmo | 19 |

|  |  |
| --- | --- |
| **Afdelingen**  | **Aantal bezwaren 2015** |
| Awb (zaaksgebonden kamer) | 108 |
| Participatiewet | 218 |
| Wmo | 38 |

Uit bovenstaande gegevens van de rekenkamer[[6]](#footnote-6) blijkt dat de meeste bezwaren (tegen besluiten van de gemeente Velsen) zich richten tegen besluiten die in naam van de Participatiewet zijn genomen.

De afdeling die zich binnen gemeente Velsen om bijstandszaken bekommert is de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer. De teamleider van deze afdeling is positief gesteld over een mogelijke implementatie van mediationvaardigheden. De teamleider gaf aan zelf ook bezig te zijn met het realiseren van de inzet. Hij was dan ook bereid om deel te nemen aan het onderzoek.

* 1. Gewenste situatie

De gewenste situatie is gericht op een verbetering van de verstandshouding tussen burger en ambtenaar. Voor de burger gaat dit vooral om het gevoel dat zij te allen tijde serieus worden genomen. Door de toepassing van mediationvaardigheden zullen burgers meer kans krijgen om gehoord te worden, waardoor de juridisering wordt teruggedrongen. Naast het bevorderen van de tevredenheid van zowel burger als ambtenaar, zou het fijn zijn als de inzet leidt tot een kosten- en tijdbesparing voor zowel de burger als de ambtenaar. Dit laatste is binnen dit onderzoek geen doel op zich.

* 1. Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het ontwikkelen van een manier waarop mediationvaardigheden voor bijstandszaken binnen de primaire fase en de bezwaarprocedure van de gemeente Velsen kunnen worden geïmplementeerd.

Een manier die aansluit bij het huidige werkproces van de gemeente Velsen.

Om bovenstaande te bereiken zal allereerst onderzoek worden verricht naar het huidige werkproces van de gemeente Velsen. Als tweede zal gekeken worden naar de knelpunten en succesfactoren die uit de pilot ‘Prettig Contact met de Overheid’ zijn voortgekomen.

Als derde wordt onderzocht wat de momenten van inzet bij andere praktijkervaren gemeenten zijn. De vierde vraag richt zich op het kijken naar ervaringen van de ambtenaren die deelnemen aan dit onderzoek. De deelnemende ambtenaren zijn werkzaam binnen een gemeente waar mediationvaardigheden reeds geïmplementeerd zijn. Antwoord op deelvraag drie en vier zorgt voor een volledige inventarisatie van de gang van zaken van gemeenten die reeds met mediationvaardigheden werken. Als laatste wordt er gekeken naar de verwachtingen van de betrokken ambtenaren binnen gemeente Velsen. Hierbij valt te denken aan mogelijke knelpunten en verwachte succesfactoren. De deelnemende ambtenaren zijn werkzaam binnen een gemeente waar mediationvaardigheden reeds geïmplementeerd zijn.

Op basis van de aanleiding van dit onderzoek is een centrale vraag geformuleerd:

*Op welke wijze kan de gemeente Velsen de inzet van mediationvaardigheden implementeren, gericht op bijstandszaken gedurende de primaire fase en de bezwaarprocedure en o.b.v. de pilot ‘Prettig Contact met de Overheid’ en ambtenaren die reeds ervaring hebben met het toepassen van mediationvaardigheden binnen hun gemeente?[[7]](#footnote-7)*

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wat is de huidige werkwijze omtrent bijstandszaken vanaf het primaire proces tot en met de bezwaarprocedure van de gemeente Velsen?
2. Wat zijn volgens de pilot ‘Prettig Contact met de Overheid’ belangrijke aandachtspunten voor de implementatie van mediationvaardigheden binnen de primaire fase en de bezwaarprocedure?
3. Op welke momenten worden mediationvaardigheden toegepast binnen gemeenten die hier reeds mee werken en deelnemen aan dit onderzoek?
4. Wat zijn de ervaringen van ambtenaren die reeds werken met mediationvaardigheden binnen hun gemeente en deelnemen aan dit onderzoek?
5. Welke knelpunten en succesfactoren verwachten ambtenaren die betrokken zijn bij bijstandszaken tijdens primaire fase en/of de bezwaarprocedure m.b.t. de implementatie van mediationvaardigheden?

## Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit zes hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk zijn de aanleiding de doelstelling en de vraagstellingen van huidig onderzoek besproken. Het tweede hoofdstuk gaat in op de keuze en verantwoording van de methodische wijze waarop het onderzoek is verricht. Vervolgens staat in hoofdstuk drie het juridisch kader centraal. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige werkwijze van de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer en de afdeling Juridische Zaken. De werkwijzen worden aangevuld met wet- en regelgeving die op bovenstaande afdelingen van toepassing zijn. Het maatschappelijk kader vestigt zich in hoofdstuk vier. Hierin wordt uitleg gegeven over begrippen die van belang zijn binnen dit onderzoek. Daarnaast worden ook de aandachtspunten van PCMO met betrekking tot de toepassing van mediationvaardigheden beschreven. Hoofdstuk vijf gaat in op de overige resultaten van het onderzoek. Dit betekent dat antwoord wordt gegeven op de vraag op welke wijze de deelnemende gemeenten mediationvaardigheden toepassen. Tevens zijn de ervaringen van de deelnemende ambtenaren die reeds werken met mediationvaardigheden te lezen. Het laatste hoofdstuk gaat in op de conclusie die uit het onderzoek is voortgekomen. Evenals de aanbevelingen die uit de conclusie voortvloeien.

# 2. Methode

In dit hoofdstuk zal de methode van het onderzoek worden behandeld. Om de methode in kaart te brengen, zal er in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan de keuze en verantwoording van het onderzoek, met daarin per deelvraag welke methode is gebruikt. Verder wordt in dit hoofdstuk weergeven hoe de kwaliteit van de gegevens worden gewaarborgd en hoe deze gegevens uiteindelijk geanalyseerd worden.

* 1. Keuze en verantwoording van methoden

Voor de verantwoording van het onderzoek is gekozen om de gemeente Velsen te vergelijken met andere gemeenten waarbij mediationvaardigheden worden toegepast binnen de primaire fase en de bezwaarprocedure. Het onderzoek richt zich op een kwalitatieve uitvoering[[8]](#footnote-8).

Ter beantwoording van de vragen voor het onderzoek zullen de volgende methoden worden toegepast:

1. Documentenanalyse
2. Half gestructureerd interviewen
3. Keukentafelgesprekken

De ambtenaren die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd (hierna: geïnterviewde ambtenaren) zijn werkzaam binnen één van de volgende gemeenten: Heemskerk, Ridderkerk, Beverwijk, Noordoostpolder, Heusden en Lelystad. De geïnterviewde ambtenaren zijn ondervraagd aan de hand van half gestructureerde interviews. Door de interviews wordt duidelijk op welke momenten en door wie mediationvaardigheden worden ingezet. Tevens is gevraagd hoe de inzet van mediationvaardigheden door de deelnemende ambtenaren ervaren wordt.

### Verantwoording van gekozen gemeenten

De deelnemende gemeenten zijn gekozen om een reden. In eerste instantie is onderzocht hoe de gemeente Velsen is ingericht en uit hoe veel inwoners zij bestaat. Op basis van deze informatie heeft adviesbureau BMC vergelijkende gemeenten voor de interviews geselecteerd. Daarnaast heeft gemeente Velsen gezorgd voor contactlegging met de gemeenten Heemskerk en Beverwijk. Gemeente Velsen werkt regelmatig samen met aangegeven gemeenten. Gemeente Velsen weet dan ook dat beide gemeenten reeds aandacht hebben besteed aan de inzet van mediationvaardigheden.

In eerste instantie was het idee om meerdere medewerkers binnen drie constante gemeente te vragen om deelnamen. Echter, door drukte was het enkel mogelijk om binnen elke gemeente één ambtenaar (maximaal twee) te spreken. Omdat zes interviews niet betrouwbaar zouden zijn, is er gekozen voor één à twee ambtenaren binnen meerdere gemeenten. Op deze manier worden er voldoende interviews gehouden om uiteindelijk goed te kunnen analyseren. Voor dit onderzoek zijn uiteindelijk negen ambtenaren binnen zes gemeenten geïnterviewd.

### Methode deelvragen

Zoals eerder genoemd is voor dit onderzoek gebruik gemaakt van meerdere methoden. Hieronder wordt per deelvraag beschreven welke methoden er ter beantwoording van de deelvragen zijn toegepast.

**Deelvraag 1:** *wat is de huidige werkwijze omtrent bijstandszaken vanaf het primaire proces tot en met de bezwaarprocedure van de gemeente Velsen?*

Om bovenstaande deelvraag te beantwoorden is allereerst gebruik gemaakt van documentenanalyse. De deelvraag is o.a. beantwoord op basis van de documenten van de rekenkamer van de gemeente Velsen. Hierin worden de procesgangen tijdens de primaire fase en de bezwaarprocedure beschreven. De formele procesgangen zijn aangevuld door artikelen van de Awb en de Participatiewet.

**Deelvraag 2:** *wat zijn volgens de pilot ‘Prettig Contact met de Overheid’ belangrijke aandachtspunten voor de implementatie van mediationvaardigheden binnen de primaire fase en de bezwaarprocedure?*

De tweede deelvraag is beantwoord d.m.v. documentenanalyse. Zoals in de aanleiding beschreven staat, is er een aantal jaren geleden een pilot geweest. Hier hebben tien gemeenten aan hebben deelgenomen.[[9]](#footnote-9) Het grote aantal deelnemende gemeenten en het feit dat de pilot een initiatief vanuit de regering is geweest, zorgen ervoor dat het onderzoek van PCMO een zeer betrouwbare bron is. Om deze reden geldt de pilot PCMO als leidraad voor het onderzoek. Wel is het alweer een aantal jaar geleden dat de resultaten van PCMO zijn gepubliceerd. Door het houden van interviews wordt duidelijk wat de recente ervaringen zijn.

**Deelvraag 3:** *op welke momenten worden mediationvaardigheden toegepast binnen gemeenten die hier reeds mee werken en deelnemen aan dit onderzoek?*

Voor de beantwoording van de derde deelvraag is gebruik gemaakt van half gestructureerde interviews. Tijdens de half gestructureerde interviews wordt o.a. doorgevraagd over de momenten waarop mediationvaardigheden door de deelnemende gemeenten worden ingezet. Door bovenstaande vraag direct te stellen wordt ook direct antwoord gegeven op deze deelvraag.

**Deelvraag 4:** *wat zijn de ervaringen van de ambtenaren die reeds werken met mediationvaardigheden binnen hun gemeente en deelnemen aan dit onderzoek?*

Ter beantwoording van de vierde deelvraag zal eveneens gebruik worden gemaakt van half gestructureerde interviews. De interviews met de deelnemende ambtenaren zijn gericht op de ervaringen inzake het werken met mediationvaardigheden binnen de primaire fase en de bezwaarprocedure. Ook wordt gevraagd naar de ervaringen van de opstart. Tijdens de interviews blijft de interviewer grotendeels aan de leiding. De interviewer stelt de vragen a.d.h.v. een topic list. De onderwerpen die in de topic list zijn verwerkt, vormen de rode draad van elk interview. De topic list is te vinden als bijlage van dit onderzoek. Echter, de half structureerde interviewmethode geeft, naast de rode draad, nog wel ruimte voor de eigen inbreng. Ruimte voor de eigen inbreng kan zorgen voor dieperliggende toelichtingen. Uit deze toelichting komen mogelijk belangrijke aandachtspunten voort die van belang zijn voor de implementatie van mediationvaardigheden binnen de gemeente Velsen.

**Deelvraag 5:** *welke knelpunten en succesfactoren verwachten ambtenaren die betrokken zijn bij bijstandszaken tijdens primaire fase en/of de bezwaarprocedure m.b.t. de implementatie van mediationvaardigheden?*

In eerste instantie was het de bedoeling om bovenstaande vraag te beantwoorden a.d.h.v. half gestructureerde interviews. Later bleek dat keukentafelgesprekken voldoende waren om de vijfde deelvraag te beantwoorden. De ambtenaren binnen gemeenten Velsen (degene die gesproken zijn ter beantwoording van deelvraag vijf) gaven zelf ook aan dat ze een informele manier van vragenstelling beter bij het onderzoek vonden passen.

Ter beantwoording van de vijfde deelvraag is gesproken met de leidinggevenden en enkele medewerkers van de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer en de afdeling Juridische Zaken. Het antwoord op deelvraag vijf geeft weer hoe er door de betrokken ambtenaren over de inzet van mediationvaardigheden wordt gedacht.

* 1. Kwaliteit van de gegevens

Ter bevordering van de betrouwbaarheid van het onderzoek is gekozen voor een afwisseling van methoden, oftewel: triangulatie[[10]](#footnote-10). De methode documentenanalyse richt zich op de documenten die relevant zijn voor het onderzoek en bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. Half gestructureerde interviews geven een goed beeld van de manier waarop mediationvaardigheden worden ingezet binnen de deelnemende gemeenten. En door het gebruik van keukentafelgesprekken kan op een informele manier bij de betrokken afdelingen van de gemeente Velsen worden geïnventariseerd hoe zij tegenover de inzet van mediationvaardigheden staan.

De betrouwbaarheid wordt eveneens gewaarborgd doordat bij alle interviews gebruik is gemaakt van een topic list. Hierdoor kunnen de antwoorden achteraf goed worden vergeleken. De interviews worden opgenomen d.m.v. een geluidsopnamebestand op de telefoon. De geluidsopname geeft de mogelijkheid om het interview achteraf uit te schrijven. Op deze manier kunnen de antwoorden worden gelabeld en opgenomen in de resultaten. Met ‘deelnemende ambtenaren’ worden de volgende ambtenaren bedoeld:

* Beslisser van de uitkeringen
* Beslisser van de bezwaren
* (Interne) mediators
* Kwaliteitsmedewerkers

De deelnemende ambtenaren hebben allen ervaring in het toepassen van mediationvaardigheden binnen de primaire fase en/of de bezwaarprocedure van hun gemeente.

* 1. Analyse van de gegevens

Het onderzoek maakt gebruik van kwalitatieve technieken. Voordat het daadwerkelijke onderzoek begon is er vooronderzoek verricht. Dit houdt in dat er, ter inventarisatie van de behoeften, een gesprek met de leidinggevende van de afdeling Juridische Zaken en de leidinggevende van de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer heeft plaatsgevonden.

Daarnaast zijn documenten (rekenkamerverslagen) geanalyseerd. Uit de analyse is een beschrijving van het huidige werkproces van de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer en de afdeling Juridische Zaken voortgekomen. Aan de hand van deze documenten is gekeken in hoeverre mediationvaardigheden tot heden (onbewust) worden toegepast binnen de betrokken afdelingen van de gemeente Velsen.

Vervolgens heeft PCMO alle bevindingen die uit hun pilot zijn voortgekomen, vastgelegd in meerdere boeken. Alle boeken zijn gelezen. Daarna zijn de (voor het onderzoek relevante) gegevens geanalyseerd. Op deze manier kon antwoord worden gegeven op de tweede deelvraag.

Verder zijn de half gestructureerde interviews uitgeschreven. Daarna zijn de antwoorden gelabeld. Dit houdt in dat vergelijkbare antwoorden van alle interviews bij elkaar zijn gevoegd. De vergelijkbare antwoorden zijn gekoppeld aan onderwerpen en uiteindelijk opgenomen in de resultaten.

Als laatste is onderzocht welke knelpunten en succesfactoren de betrokken ambtenaren binnen gemeente Velsen verwachten bij de implementatie van mediationvaardigheden. Met ‘de betrokken ambtenaren’ worden de leidinggevenden en enkele ambtenaren van de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer en de afdeling Juridische Zaken bedoeld.

Bovenstaande vraag is aan hen gesteld in de vorm van keukentafelgesprekken. De relevante uitkomsten van de keukentafelgesprekken zijn na afloop genoteerd. Deze notatie is als bijlage van dit onderzoek toegevoegd.

## 2.4 Discussie

In deze paragraaf wordt ingegaan op mogelijk belemmerende factoren die zich gedurende het onderzoek hebben voorgedaan.

Ten eerste is voor het onderzoek geen realistische planning gemaakt. Hierdoor was er enige tijdnood naarmate de deadline dichterbij kwam. Voor de volgende keer zal dus een duidelijke en (vooral) realistische planning moeten worden gemaakt. Tevens dienen de werkzaamheden volgens de planning te worden uitgevoerd.

Ten tweede de half gestructureerde interviews. Tijdens de interviews is doorgevraagd. Echter, hierbij is in sommige gevallen de regie verloren gegaan, waardoor te veel van de eigenlijke vragen is afgeweken. Dit zorgde een belemmering wat betreft het labelen tijdens de analyse. Voor de volgende keer zal interviewer meer regie in eigen handen moeten houden. Hierbij dient niet te veel te worden afgeweken van de opgestelde topic list.

# Juridisch kader

In dit hoofdstuk zal het juridisch kader worden weergegeven waarbij de van toepassing zijnde wet- en regelgeving wordt aangegeven. Verder zal het huidige werkproces van de afdelingen die bij dit onderzoek betrokken zijn worden beschreven.

* 1. Algemene wet bestuursrecht

In de Awb staat beschreven hoe de primaire fase en de bezwaarprocedure binnen de overheidsinstanties in Nederland over het algemeen zijn ingericht. Hierbij valt te denken aan de fasen die binnen de primaire fase en de bezwaarprocedure worden doorlopen. Ook staat beschreven wat de rechten en plichten van zowel de burger als overheid zijn. Evenals de gevolgen voor de rechten indien de plichten niet worden nagekomen.

* 1. Inrichting gemeente Velsen

****Voor het onderzoek was het belangrijk om te weten hoe gemeente Velsen is ingericht. Het organogram (zie Figuur 1) biedt hiervoor een mooi overzicht.

Figuur 1

Figuur 1

In het organogram van figuur één is te zien dat de gemeente Velsen is opgedeeld in verschillende vakafdelingen. Voor het onderzoek is gekeken tegen welke vakafdeling de meeste bezwaren werden ingediend. De vakafdeling ‘werk, inkomen en zorg’

(hierna: WIZ) bleek hierin de koploper te zijn. Onder deze vakafdeling vallen weer een aantal subafdelingen. Eén van deze afdelingen is de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer. Het onderzoek richt zich specifiek tot deze afdeling.

* 1. De afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer

Zoals hierboven te lezen, staan de zaken van de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer centraal in dit onderzoek. Het is dan ook belangrijk om te weten wat de dagelijkse werkzaamheden van de betreffende afdeling zijn.

De afdeling claimbeoordeling en bestandsbeheer is belast met alle zaken rondom bijstandsuitkeringen. Bijstand geldt ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan.[[11]](#footnote-11)

De afdeling is verdeeld in meerdere teams. De eerste is het team bestand. De tweede afdeling is het team beëindiging en terugvordering. En als derde is er het team handhaving. In de volgende paragrafen wordt het werkproces van alle drie de teams besproken.

### Werkproces Team bestand

Het team bestand houdt zich letterlijk bezig met het beheren van de bestanden. Het team behandelt bijstandsaanvragen en blijft, na een toekenning, onderzoeken of het recht op de uitkering nog volstaat. Hieronder wordt ingegaan op het werkproces dat wordt doorlopen van aanvraag tot en met het besluit.

1. De aanvraag komt binnen bij de afdeling. Naar aanleiding van de aanvraag zal er een pakket met informatie worden verstuurd naar de burger. Het pakket bevat o.a. een inspanningsverslag. In deze brief staat beschreven welke inspanning van de burger wordt verwacht. Een voorbeeld hiervan is de plicht om te solliciteren. Tevens bevat het pakket een brief waarin staat welke bewijsstukken de burger dient in te leveren.
2. Na drie weken zal de burger worden uitgenodigd voor een bijeenkomst genaamd ‘IJmond werkt’. Dit geldt niet alleen voor burgers van de gemeente Velsen, maar ook voor burgers uit Heemskerk. Dit komt omdat de gemeenten Heemskerk, Beverwijk en Velsen voor een nauwe samenwerking hebben gekozen. Om deze reden worden zaken als bijvoorbeeld de bijeenkomst ‘IJmond werkt’ op één dag binnen één gemeente georganiseerd.
3. Tijdens de bijeenkomst ‘IJmond werkt’ wordt, in de vorm van een gezamenlijke toelichting, besproken hoe de aanvraag verder in zijn werking zal gaan. Na de bijeenkomst zal een intakegesprek van tien minuten plaatsvinden. Hierbij wordt gekeken of de burger alle benodigde stukken heeft meegenomen.
4. Na vier weken kan een voorschot worden verleend[[12]](#footnote-12)
5. Binnen een redelijk termijn (tenminste binnen acht weken) zal een beslissing op de aanvraag worden gemaakt.

### Werkproces team beëindiging en terugvordering[[13]](#footnote-13)

De naam van het team verraad reeds waar het team zich mee bezighoudt. De reden van een beëindiging kan zijn dat cliënt werk heeft gevonden. Hierdoor vervalt het recht op een uitkering. De uitkering vervalt in dit geval pas als het inkomen tenminste twee maanden boven de bijstandsgrens is gekomen. Een terugvordering kan plaatsvinden als er in een bepaalde maand blijkt dat er bijvoorbeeld te veel bijstand is verstrekt.

Naast het beëindigen en de terugvorderen houdt de afdeling zich, net als het team bestand, bezig met de afhandeling van aanvragen.

### Team handhaving

Team handhaving heeft een controlerende functie. Het team gaat hiervoor (onaangekondigd) bij cliënten langs en controleert bijvoorbeeld of iemand daadwerkelijk een gezamenlijk huishouden voert.

###  Participatiewet

Regels over bijstandsuitkeringen zijn opgenomen in de Participatiewet. De Participatiewet is sinds begin 2015 in het leven geroepen ter ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten. De Participatiewet is een vervanging van:

* De Wet werk en bijstand
* De Wet sociale voorzieningen
* Een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
* Negatieve besluiten van de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer

Wanneer cliënt het niet eens is met een genomen besluit, heeft hij/zij het recht om in bezwaar te gaan. Alle bezwaren komen terecht bij de afdeling Juridische Zaken.

* 1. De afdeling Juridische Zaken

In de vorige paragraaf is aangegeven dat een burger bezwaar kan indienen tegen een besluit. Daarom is het nu relevant te kijken hoe deze bezwaren worden behandeld. In deze paragraaf zal bovenstaande uitgebreid worden behandeld.

### Inrichting afdeling Juridische Zaken[[14]](#footnote-14)

De afdeling Juridische Zaken is onderdeel van de vakafdeling ‘Algemene Zaken’ (zie figuur één). De werkzaamheden betreffen het afhandelen van de bezwaren. De bezwaren worden verdeeld over twee kamers, de persoonsgebonden kamer en de zaaksgebonden kamer. De persoonsgebonden kamer richt zich op de afhandeling van bezwaarschriften met betrekking tot uitkeringen, voorzieningen Wmo, gehandicaptenparkeerkaarten en -plaatsen, schuldhulpverlening, Jeugdwet en urgentieverklaringen voor woningen. Bezwaren over omgevingsvergunning, subsidies, verkeer en handhavingsbesluiten worden behandeld door de zaaksgebonden kamer. Bezwaren van de zaaksgebonden kamer kunnen complexer van aard zijn omdat meerdere partijen hierbij betrokken kunnen zijn (zowel intern als extern). Ook kan er eerder sprake zijn van politieke of media-gevoeligheid. Bij de persoonsgebonden kamer gaat het vaak om individuele zaken. Beide kamers zitten sinds kort in één ruimte.

### Procesverloop afdeling Juridische Zaken

Na binnenkomst van een bezwaar heeft de afdeling Juridische Zaken zes weken de tijd om tot een beslissing te komen. Dit kan eenmalig (zonder toestemming van de burger) verlengd worden met nog eens zes weken.

In totaal kan het dus twaalf weken duren voordat een besluit op een bezwaar wordt genomen. Maar wat gebeurt er in deze zes tot twaalf weken? Laten we beginnen bij de binnenkomst.

**1. Binnenkomst van de bezwaren**

De bezwaren komen in eerste instantie binnen bij Doch Info. Doch Info sorteert alle ingezonden stukken en stuurt deze door naar de betreffende afdelingen. De bezwaren worden doorgestuurd naar de ondersteuners van de afdeling Juridische Zaken. Zoals de naam het zegt ondersteunen deze ambtenaren de afdeling Juridische Zaken waar nodig. De ondersteuners sorteren de bezwaren en zorgen ervoor dat ieder bezwaar bij de juiste behandelaar terecht komt.

**2. Registratie van de bezwaren**

De bezwaren worden bij binnenkomst door Doch Info geregistreerd in Corsa. Corsa is eveneens het digitale hoofdsysteem van de afdeling Juridische Zaken. Op dit wordt het ingekomen bezwaar, naast de digitale registratie, ook in geschrift aan de afdeling Juridische Zaken gegeven. De uiteindelijke bedoeling is dat de bezwaren alleen via de digitale weg worden doorgestuurd naar de afdeling Juridische Zaken.

**3. Marginale toetsing[[15]](#footnote-15)**

De juristen adviseren in eerste instantie of een bezwaar ontvankelijk is en dus in behandeling wordt genomen. Een bezwaar is bijvoorbeeld niet-ontvankelijk wanneer dit te laat is ingediend of wanneer er geen gronden van het bezwaar worden genoemd. De officiële doorlooptijd van de marginale toetsing is twee weken.

**4. Hersteltermijn[[16]](#footnote-16)**

Het kan voorkomen dat uit de marginale toetsing van een bezwaar (of een aanvraag) blijkt dat bijvoorbeeld de grond van het bezwaar of de naam mist. Dit zijn vaste voorwaarden die in het bezwaar moeten staan, wil deze in behandeling worden genomen. In de Awb is opgenomen dat de burger in dit soort gevallen op de hoogte moet worden gesteld van hetgeen er mist. De gemeente dient tevens een redelijk termijn van herstel te geven.

**3. Ontvangstbevestiging[[17]](#footnote-17)**

Indien wel aan punt drie is voldaan, sturen de administratieve ondersteuners een brief met een bevestiging van het bezwaar. Hierin staat tevens welke termijn zal worden gehanteerd. De termijn die wordt gehanteerd is de datum waarop de gemeente het bezwaar heeft ontvangen.

**4. Hoorzitting[[18]](#footnote-18)**

Een juridisch medewerker van de afdeling Juridische Zaken is belast met het coördineren van de afhandeling van bezwaren. Bij de hoorzitting is een onafhankelijk voorzitter aanwezig. De onafhankelijke voorzitter is gespreksleider. Hij wordt inhoudelijk niet bij de zaak betrokken.

Bij de hoorzitting zijn aanwezig:

* Een ambtenaar van de primaire afdeling, ter verdediging van het besluit
* Een ambtenaar van de afdeling Juridische zaken, overweegt het primaire besluit
* De bezwaarmaker en eventueel andere betrokkenen
* De onafhankelijke voorzitter, als gespreksleider
* Een notulist

De notulist zorgt voor een schriftelijk verslag van de hoorzitting na afloop.[[19]](#footnote-19)

Na de hoorzitting wordt bepaald of een aanvullend onderzoek noodzakelijk is. Een nieuwe hoorzitting vindt enkel plaats wanneer sprake is van nieuwe feiten en/of omstandigheden.[[20]](#footnote-20)

**5. Mogelijkheid tot verdagen[[21]](#footnote-21)**

Er is een mogelijkheid om de wettelijke termijn van zes weken te verdagen met maximaal zes weken. Indien dit het geval is, ontvangt de indiener en de overige betrokkenen hiervan schriftelijk bericht. Verdere verlenging is mogelijk met schriftelijke toestemming van de indiener.

**6. Analyse van het bezwaar en afdoeningsbrief**

Als laatst volgt de analyse. Dit houdt in dat de afdeling Juridische Zaken kijkt of het primaire besluit juist genomen is. De jurist brengt hierover een advies uit aan het bevoegde bestuursorgaan (college) of gemandateerd wethouder.

Hierbij wordt tevens het verslag van de hoorzitting gevoegd. Het college of gemandateerd wethouder verwerkt de bevindingen in een besluit op bezwaar. Het besluit op bezwaar wordt in geschrift aan de indiener (en eventueel andere belanghebbende) medegedeeld. In deze brief wordt tevens melding gemaakt van de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de rechtbank.[[22]](#footnote-22)

### Mediationvaardigheden binnen de bezwaarprocedure tot nu toe

Tot heden blijkt (door observatie en keukentafelgesprekken) dat het contact tussen burger en ambtenaar binnen de bezwaarprocedure voornamelijk schriftelijk verloopt. Enkele ambtenaren van de afdeling Juridische Zaken geven aan in sommige gevallen te bellen. Echter, dit verschilt per persoon en situatie. Daarbij zijn het uitzonderingen en behoort het telefonische contact met de burger niet tot de dagelijkse gang van zaken.

### Belangrijke Awb-artikelen binnen de bezwaarprocedure m.b.t. mediationvaardigheden

Alle algemene bepalingen over het bezwaar en beroep zijn opgenomen in hoofdstuk zes van de Awb. Voorbeelden hiervan zijn:

* Regels omtrent de inhoud van een bezwaar (art. 6:5 lid 1 Awb).
* Gelegenheid voor de indiener om verzuim te herstellen (art. 6:6 Awb).
* Een termijn van zes weken voor de indiening van een bezwaar (art. 6:7 Awb).
* De schriftelijke bevestiging van het ontvangst van een bezwaar door het orgaan aan de indiener (art. 6:14 lid 1 Awb).

###  Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Tijdens een telefoon- en informeel gesprek is de ambtenaar eveneens gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

**Zorgvuldige voorbereiding door het bestuursorgaan***[[23]](#footnote-23)*

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuursorgaan de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te weten belangen. Eigenlijk zien we hier dat de wetgever bestuursorganen indirect oproept tot het inzetten van mediationvaardigheden. Het is namelijk zeer lastig om belangen van personen boven tafel te krijgen. Om dit te kunnen realiseren zullen ambtenaren moeten gaan ‘schillen’. Hiermee wordt bedoeld dat men door gebruikmaking van de communicatietechniek LSD probeert te doorgronden wat de werkelijke belangen van betrokken burgers zijn.[[24]](#footnote-24)

Bovenstaand artikel zet dus duidelijk de deuren open voor het gebruik van mediationvaardigheden binnen de primaire fase. Het gaat hier in eerste instantie wel om relevante belangen binnen het wettelijk kader. Maar het artikel sluit de belangen die niet direct een juridisch kader hebben niet uit. In dit laatste zit voor ambtenaren dan ook de uitdaging.

**Motiveringsbeginsel***[[25]](#footnote-25)*

Nadat er een besluit is genomen door het bestuursorgaan, zal het bestuursorgaan in staat moeten zijn om dit besluit deugdelijk te motiveren.[[26]](#footnote-26) Uit eerdere onderzoeken blijkt dat de motivering van een besluit door de toepassing van mediationvaardigheden veel krachtiger wordt. Dit komt omdat de gesprekken met burgers (naast het verkrijgen van een beter beeld) ervoor zorgen dat er meer en andersoortige informatie boven tafel komt.[[27]](#footnote-27)

**Gelijkheidsbeginsel***[[28]](#footnote-28)*

Het gelijkheidsbeginsel is een belangrijk beginsel dat is opgenomen in het eerste artikel van de grondwet. Gelijke gevallen dienen in beginsel gelijk behandeld te worden.

**Verbod van vooringenomenheid***[[29]](#footnote-29)*

Het bestuursorgaan dient onpartijdig en zonder vooringenomenheid te handelen.

### Initiatiefwetsvoorstel Mediation

In 2013 heeft (toen) tweede Kamerlid Art van der Steur voor het eerst een initiatiefwetsvoorstel over mediation aangeboden gekregen door Mediatorsfederatie Nederland (hierna: MfN).[[30]](#footnote-30) Vervolgens heeft meneer van de Steur een aangepast wetsvoorstel mediation ingediend. Echter, tot heden is het voorstel niet doorgevoerd.

Voor dit onderzoek worden geen belemmeringen verwacht indien het voorstel zich tussentijds doorvoert. Het voorstel baseert zich namelijk op formele mediation, terwijl het onderzoek is gericht op het toepassen van mediationvaardigheden door bestuursorganen zelf.

# Maatschappelijk kader

In dit hoofdstuk zal het maatschappelijk kader worden weergegeven. Allereerst wordt een uitleg gegeven van het begrip ‘mediation’. Daaraanvolgend wordt doorgegaan op het werken met mediationvaardigheden. Vervolgens worden de resultaten van PCMO over het werken met mediationvaardigheden uiteen gezet.

* 1. Mediation

Mediation is sinds de jaren negentig als methode van conflictoplossing in Nederland in opkomst. Een van de oorzaken is het groeiende besef dat juridisering ontoereikend is, omdat het juridische geschil vaak afwijkt van het onderliggende geschil. Ten tweede zou het uit handen geven van de autoriteit niet meer passen in het plaatje van de hedendaagse positie van mensen en de Nederlandse traditie van het poldermodel. Het poldermodel staat voor het er samen uitkomen.[[31]](#footnote-31)

Het handboek mediation beschrijft het begrip ‘mediation’ als volgt:

*‘Mediation is een vorm van bemiddeling in conflicten, waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige, de mediator, de communicatie en onderhandelingen tussen partijen begeleidt om vanuit hun werkelijke belangen tot een gezamenlijke gedragen en voor ieder van hen optimale besluitvorming te komen.’[[32]](#footnote-32)*

* 1. Pré mediation en overige benamingen

In de omschrijving van het begrip ‘mediation’ wordt gesproken over een conflict. Dat betekent dat er inmiddels al een proces aan vooraf is gegaan. De partijen komen er onderling niet meer uit. Op dat moment komt er, indien vrijwillig gekozen wordt voor mediation, een onafhankelijke derde aan te pas.

Pré mediation is, zoals de naam het zegt, de methode ‘mediation’ een stapje voor. Pré mediation gaat over de inzet van mediationvaardigheden in de beginfase van een conflict. Of zelfs nog voor een conflict tussen burger en overheid ontstaat.[[33]](#footnote-33)

Het woord ‘Pré mediation’ is slechts één van de vele overkoepelende benamingen die overheidsinstanties voor de inzet van mediationvaardigheden gebruiken. Gemeenten zijn namelijk vrij om hier een eigen invulling aan te geven. Neem bijvoorbeeld ‘de Overijsselse methode’. Een benaming voor de inzet van mediationvaardigheden die gebruikt wordt door de provincie Overijssel. Het UWV gebruikt als benaming ‘de andere aanpak’. Dit onderzoek gebruikt als benaming: ‘de inzet van mediationvaardigheden’.

* 1. Mediationvaardigheden

Mediationvaardigheden zijn oorspronkelijk bedoeld als gesprekshandleiding voor de geregistreerde mediator. Echter, het woord ‘mediationvaardigheden’ is enkel een overkoepeling van samengestelde gesprekstechnieken. Iedereen kan het leren en toepassen in verschillende situaties, niet alleen overheidsinstanties. Om deze reden wordt in dit onderzoek benadrukt dat het gaat om de inzet van mediationvaardigheden binnen het primaire proces en de bezwaarprocedure van gemeenten, niet om (formele) mediation.

Gedurende het onderzoek zal de volgende uitleg van ‘mediationvaardigheden’ worden aangehouden: c*ommunicatieve vaardigheden die gericht zijn op een proactieve, oplossingsgerichte aanpak van (mogelijke) conflicten in de publieke dienstverlening.[[34]](#footnote-34)*

### Voorbeelden mediationvaardigheden

Mediationvaardigheden zijn voornamelijk gericht op de volgende technieken:[[35]](#footnote-35)

* Ben een OEN: Open eerlijk en nieuwsgierig
* Neem ANNA mee: Altijd navragen, nooit aannemen
* Maar laat OMA thuis: Oordelen, meningen en adviezen
* Gebruik LSD: Luisteren, samenvatten en doorvragen
* Smeer NIVEAU: Niet invullen voor een ander
* En maak je niet DIK: Denk in kwaliteiten

### Begripsbepaling ‘Proactief en oplossingsgericht’ werken[[36]](#footnote-36)

* Pro-actief: ‘In geval van een aanvraag, zienswijze of bezwaar wordt zo snel mogelijk contact opgenomen met de betrokken burger(s).
* Oplossingsgericht: ‘Vanuit een open geïnteresseerde houding met de burger naar mogelijke oplossingen voor diens vraag, klacht of probleem zoeken.
	1. Mediationvaardigheden volgens PCMO

In de vorige paragraven is gekeken wat onder mediationvaardigheden wordt verstaan. Nu dit duidelijk is, kan gekeken worden op welke manier de mediationvaardigheden reeds in de praktijk zijn toegepast. Hiervoor worden de resultaten van PCMO aangehouden. Er wordt besproken wanneer mediationvaardigheden kunnen worden ingezet, voor welke zaken, wat de uitkomsten kunnen zijn en wat volgens PCMO belangrijk is voor de opstart.

### Momenten van inzet volgens PCMO

De inzet van mediationvaardigheden houdt in dat ambtenaren gebruik maken van onderhandelings- en gespreksvaardigheden die normaal gesproken pas bij de oplossingsmethode ‘mediation’ door een MFN-geregistreerde mediator worden ingezet. Hieronder is te zien op welke momenten mediationvaardigheden kunnen worden ingezet.

Figuur 2

Figuur 2

aanvraag besluit hoorzitting Beslissing op bezwaar

l------------------------------------l----------------------------------l------------------l

 Primaire fase Bezwaarprocedure

* **Inzet mediationvaardigheden: Aanvraag of zienswijze[[37]](#footnote-37)**

In Figuur 2 is te zien op welke momenten mediationvaardigheden kunnen worden ingezet. De inzet van mediationvaardigheden in het primaire proces kan in eerste instantie inhouden dat er bij aanvragen of zienswijzen z.s.m. (persoonlijk) contact op wordt genomen met de burger. Op deze manier kan de ambtenaar inventariseren of alles wat van belang is voor de afhandeling ook bekend is.

* **Inzet mediationvaardigheden: Besluitvorming primaire proces[[38]](#footnote-38)**

Het tweede mogelijke contactmoment is tijdens de besluitvorming van het primaire proces. Hiermee wordt het moment bedoeld dat een ambtenaar voornemend is om een negatief besluit te nemen. Voordat zo’n besluit wordt genomen, kan de ambtenaar ervoor kiezen om te bellen of om de burger uit te nodigen voor een informeel gesprek. Dit komt anders over dan wanneer de burger enkel een beschikking ontvangt. Daarnaast is het meteen een controle of de ambtenaar een goed beeld van de situatie heeft. Een beeld dat overeenkomt met die van de burger.

* **Inzet mediationvaardigheden: Ontvangst van een bezwaar[[39]](#footnote-39)**

Het derde en laatste contactmoment vestigt zich na het ontvangst van een bezwaar.

Na ontvangst van een bezwaar kan z.s.m. telefonisch contact worden opgenomen met de burger. Tijdens het telefoongesprek worden de mediationvaardigheden ingezet. Het gesprek dient ter volledige inventarisatie van het probleem. Op deze manier kan een grondig gemotiveerde keuze worden gemaakt voor de verdere behandeling van het bezwaar.

Ook kan er, in plaats van of vervolgens, gekozen worden voor een informeel overleg in persoon. In dit gesprek wordt nogmaals gekeken naar de reden van de ontevredenheid. Daarna wordt er gezocht naar een mogelijke oplossing om de tevredenheid te herstellen. Dit hoeft niet eens een verandering van het besluit te betekenen. Uiteindelijk gaat het om het gevoel van de burger dat er serieus naar zijn/haar zaak wordt gekeken. Alleen hierdoor zou de tevredenheid al kunnen stijgen.

### Voor welke zaken?

Binnen de pilot van prettig contact is onderzocht hoe beoordeeld kan worden of een zaak geschikt of ongeschikt is voor de inzet van mediationvaardigheden binnen de primaire fase en de bezwaarprocedure. Onderstaande lijst (zie Figuur 3) is opgesteld op basis van praktijkervaringen van de deelnemende pioniers. De lijst is enkel bedoeld om richting te geven. Dit betekent dat elke zaak alsnog individueel moet worden afgewogen.[[40]](#footnote-40)

|  |  |
| --- | --- |
| **Indicaties** | **Contra-indicaties** |
| Bewegingsruimte en -bereidheid | Partij is zelf niet in staat te zoeken naar een oplossing |
| Partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar  | Er is een relatie met het strafrecht  |
| Emotionele componenten in het conflict  | Sleutelfiguren willen niet meewerken  |
| Gerechtelijke procedure geen oplossing | Mogelijkheid van precedentwerking |
| Communicatieprobleem | Het is een principiële kwestie waarover de rechter moet beslissen |
| Partijen wensen een snelle oplossing  | Te groot aantal partijen |
| Anders, namelijk: | Geen bewegings- of onderhandelingsruimte  |
|  | Politiek-bestuurlijk gevoelige zaak |
|  | Anders, namelijk: |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
| http://www.direct-relatietherapie.nl/uploads/sites/8/2015/07/Weegschaal.jpg |  |

Figuur 3

Om te bepalen welke oplossingsmethode het meest geschikt is, kan (naast de indicaties en contra-indicaties) gekeken worden naar de mate van escalatie van het conflict.[[41]](#footnote-41) Het heeft namelijk geen zin om een gesprek aan te gaan met een burger die totaal niet voor reden vatbaar is en niet in staat is om verder te kijken dan de eigen mening. (zie fase 2 en 3 van de escalatieladder, Figuur 4). [[42]](#footnote-42)



Figuur 4

Naarmate men bozer wordt, wordt de ruimte voor een gezamenlijke oplossing kleiner. Men kan bijvoorbeeld alleen nog maar inzien wat de ander heeft misdaan en denkt enkel nog in verwijten. Dit is het moment waarop de eigenlijke belangen naar de achtergrond verplaatsen. Het idee om gezamenlijk tot een oplossing te komen is voorbij. Het gaat nu om winnen of verliezen. In dit stadium zal de inzet van mediationvaardigheden weinig tot geen zin meer hebben. Mediationvaardigheden zijn voornamelijk goed inzetbaar tijdens de eerste fase van de escalatielader. Ook is eerder genoemd dat mediationvaardigheden kunnen worden ingezet wanneer er nog geen conflict is ontstaan. Hierdoor kunnen conflicten (mogelijk) voorkomen worden.

### Uitkomst inzet van mediationvaardigheden

Gelet op het effect van mediationvaardigheden binnen de bezwaarprocedure, heeft PCMO vier mogelijke uitkomsten op een rijtje gezet.[[43]](#footnote-43) In het vijfde figuur is te zien bij hoe veel zaken iedere uitkomst aan bod is gekomen tijdens de pilot van PCMO.

1. ***Acceptatie van het besluit***

Bij deze uitkomst blijft het besluit ongewijzigd. Uitleg van het besluit en een luisterend oor kan hierbij bijvoorbeeld voldoende zijn geweest. Vaak komt voor dat, ondanks de acceptatie van het besluit, de burger wel teleurgesteld is. In dat geval is het tonen van begrip, aandacht en respect zeer van belang voor het gevoel van de burger richting de gemeente.

1. ***Herziening of aanpassing van het besluit***

Een herziening of aanpassing kan voorkomen indien tijdens een gesprek nieuwe feiten naar voren komen. Ook kan het zijn dat er fouten zijn gemaakt bij de besluitvorming. D.m.v. goed luisteren en doorvragen in de beginfase zou een bezwaar voorkomen kunnen worden.

1. ***Een creatieve oplossing***

Ook kan het gebeuren dat er tijdens overleg met de burger een creatieve oplossing wordt gevonden. Uiteraard wel passend binnen het juridisch kader. Een voorbeeld hiervan is burenruzie. Zo lang de buren elkaar blijven dwarszitten, kan dit eveneens gevolgen hebben voor de gemeente. De gemeente zou hiervoor als tussenpartij kunnen dienen waardoor naar een oplossing voor beide partijen kan worden gezocht. Uiteraard dient er bij elke zaak individueel (a.d.h.v. contra-indicaties en de escalatieladder) gekeken te worden in hoeverre het zich nog leent voor een gesprek.

1. ***Voortzetting van de behandeling van een zaak via de reguliere procedure***

Als laatst kan naar aanleiding van een telefoongesprek blijken dat de informele weg geen optie is. Bijvoorbeeld omdat de burger hier geen behoefte aan heeft. Ook kan het zijn dat er geen bewegingsruimte is.

****

Figuur 5

### Aandachtspunten vanuit de burger

Hieronder staan enkele factoren die voor zowel de primaire fase als de bezwaarprocedure van belang zijn voor het gevoel van de burger richting de gemeente. Deze aandachtspunten zijn voortgekomen uit de enquêtes die, in naam van PCMO, door burgers binnen verschillende gemeenten zijn ingevuld.[[44]](#footnote-44)

* **Voice**

Het blijkt voor de burgers belangrijk te zijn dat zij hun eigen verhaal kunnen vertellen en dat zij zich daarbij ook gehoord voelen.

* **Procescontrole**

Burgers geven aan graag controle te hebben over het verloop van de procedure. Dit kan bijvoorbeeld door het geven van argumenten en het leveren van bewijsstukken.

* **Motivering**

Tevens blijkt uit de enquêtes dat burgers een goede en duidelijke motivering van de gronden van het besluit zeer op prijs stellen.

* **Eerlijk, open en beleefd**

Tot slot noemde de burger het belang om te alle tijden eerlijk en met respect behandeld te worden.

### Aandachtspunten voor de opstart

Tevens heeft PCMO zich gericht op aandachtspunten die van belang bleken voor een goede opstart.

1. **Ontwikkelen en delen van een visie**

Vaak zal de vraag bij een verandering in de organisatie luiden: ‘waarom gaan we anders werken?’ Het is belangrijk dat op deze vraag een duidelijk antwoord kan worden gegeven. Waar willen we heen, wat streven wij na en waarom willen wij dat? Als de visie niet duidelijk is voor zowel burger als ambtenaar, dan is de kans klein dat het project zal slagen. Elke ambtenaar zal dan op eigen wijze invulling geven aan mediationvaardigheden. Dit kan tot verwarring kan leiden. Een visie moet gedragen worden door iedereen, voornamelijk door de leiding. Zij dienen als voorbeeld voor hun medewerkers.

1. **Motiveren tot verandering**

Om mensen te motiveren tot verandering is het in eerste instantie belangrijk dat de visie duidelijk is. Pas daarna kan er gekeken worden naar wat je als organisatie gaat veranderen om de visie waar te maken.

Veranderingen kennen altijd voorstanders, volgers en sceptici. Vaak wordt er (door bijvoorbeeld de leiding) gezegd dat zij veel weerstand merken tegen de verandering. Echter, veel van deze weerstanden ontstaan door de manier waarop de verandering bij de medewerkers wordt geïntroduceerd.

Regie speelt een belangrijke rol in het motiveren tot verandering. Zodra de ambtenaren regie krijgen over de verandering (meebepalen over de toekomst) wordt er meer draagvlak en motivatie gecreëerd. Ga bijvoorbeeld eens met elkaar zitten en bespreek hoe ieder bepaalde zaken zou aanpakken. Hierdoor worden (mogelijk) tunnelvisies vervangen door een breder perspectief.

1. **Zorgen voor draagvlak**

Tevens kwam uit het onderzoek van PCMO dat het creëren van draagvlak zeer belangrijk is. Niet alleen bij de leiding, maar ook bij alle afdelingen die betrokken zullen worden. Uit de meeste projecten van PCMO is voortgekomen dat een goede relatie met de vakafdeling van essentieel belang is voor het behalen van successen.

*‘Bedenk: wat voor u geldt, geldt ook voor uw collega’s. We willen wel veranderen, maar niet gedwongen worden tot verandering. De kans wordt dus groter naarmate u alle betrokkenen (direct en indirect) deelgenoot maakt van uw project.[[45]](#footnote-45)*

1. **Managen van de vernieuwing**

Bij het managen van de vernieuwing voor gedoeld op het belang van het aanstellen van een projectleider. Uiteraard doe je veranderen het liefst met elkaar, maar doorgaans zorgt een projectleider ervoor dat het project in stand blijft. In eerste instantie is het belangrijk dat duidelijkheid is over de manier van aanpak. Daarnaast is een goede voorbereiding en voorlichting van belang. Hiervoor geldt dat je beter wat later kan beginnen dan vroeg met nog veel onduidelijkheid. Plan vervolgens ook voldoende tijd in voor o.a. vaardigheidstrainingen en teambuilding. Zorg dat de team regelmatig bij elkaar komen om verwachtingen en ervaringen te delen.

1. **De vaart erin houden**

Uit de resultaten van PCMO blijkt dat de inzet van mediationvaardigheden snel kan verdwijnen indien niemand het begrip levendig houdt. Daarom is het belangrijk om de vaart erin te houden. Hierbij kan helpen dat van tevoren al rekening wordt gehouden met tegenvallers. Ook dienen successen (al zijn ze klein) en ervaringen te worden gedeeld.

1. **Borgen van veranderen**

Tevens blijkt dat het belangrijk is om de veranderingen te borgen. Anders bestaat er de kans dat ambtenaren uiteindelijk weer terugvallen in hun oude gewoontes. Om deze reden hebben de pioniers ervoor gezorgd dat alle vooruitgangen in cijfers werden vastgelegd. Nu kon het succes ook daadwerkelijk bewezen worden.

In het kader van de pilot zijn hulpmiddelen ontwikkeld voor de deelnemende gemeenten. Deze hulpmiddelen kunnen enige houvast bieden bij het voeren van een telefoongesprek en/of een informeel overleg.

* Checklist voorbereiding telefoongesprek (zie bijlage 1).
* Belstandaard 1, introductie (zie bijlage 2).
* Belstandaard 2, luisteren, samenvatten, doorvragen (zie bijlage 3).
* Belstandaard 3, afspraak maken en bedanken (zie bijlage 4).
* Checklist voor een informeel overleg (zie bijlage 5).

# Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek uiteen worden gezet. De eerste en tweede deelvraag zijn reeds beantwoord in het derde en vierde hoofdstuk. Hoofdstuk vijf richt zich dan ook op de beantwoording van de derde, vierde en vijfde deelvraag.

* 1. Werkwijze van de deelnemende gemeenten

In deze paragraaf wordt ingegaan op het werkproces van andere gemeenten m.b.t. de inzet van mediationvaardigheden. Met ‘andere gemeenten’ worden de gemeenten bedoeld die deel hebben genomen aan dit onderzoek. Dit zijn de volgende gemeenten:

* Gemeente Ridderkerk
* Gemeente Lelystad
* Gemeente Noordoostpolder
* Gemeente Beverwijk
* Gemeente Heemskerk
* Gemeente Heusden

De deelnemende gemeenten hebben op eigen wijze mediationvaardigheden aan het werkproces toegevoegd. De deelvraag die in deze paragraaf centraal staat is: *op welke momenten worden mediationvaardigheden toegepast binnen de reeds ervaren gemeenten die deelnemen aan dit onderzoek?*

### Mediationvaardigheden binnen gemeente Ridderkerk[[46]](#footnote-46)

Gemeente Ridderkerk begon in 2009/2010 met de opstart. Als doel had de gemeente voor ogen dat zij de juridische kwaliteitszorg wilde verbeteren. De gemeente begon met drie trainingen naast elkaar. Een training over algemene kennis van de Awb en de gemeentewet, een training klare taal (schrijf op niveau van de burger) en een training over het werken met mediationvaardigheden. De gemeente Ridderkerk heeft ervoor gekozen om zo veel mogelijk mensen de training laten volgen (voorstanders en tegenstanders).

De training mediationvaardigheden werd gezien als ‘het leren van vaardigheden die je in je rugzak mee kan nemen en gebruiken tijdens je werk.’ Wel werd bij de sociale dienst afgesproken dat bij een voornemend negatief besluit altijd eerst gebeld zou worden.

Daarnaast heeft de gemeente Ridderkerk ook ruimte gemaakt voor het inzetten van mediationvaardigheden in de bezwaarprocedure. Gemeente Ridderkerk heeft een onafhankelijke bezwaarcommissie. De vakafdeling voert namens het college verweer en het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie ligt bij de afdeling Juridische Zaken. De secretarissen krijgen de bezwaarschriften binnen en kijken of een bezwaar zich leent voor de inzet van mediationvaardigheden. Dit gebeurt op gevoel van de behandelend secretaris. Het secretariaat neemt, na ontvangst van een bezwaar, contact op met de behandelend ambtenaar van de vakafdeling. Ze overleggen dan over de manier van aanpak.

Als wordt gedacht dat een bezwaar zich leent voor de inzet van mediationvaardigheden, dan hebben de ambtenaren meerdere opties. Ze kunnen zelf telefonisch contact opnemen met de burger. Daarnaast kan aan de mediator gevraagd worden om als gespreksleider een informeel overleg bij te wonen. Formele mediaton is eveneens mogelijk. Er staan dus zeker opties open voor de informele weg. Echter, niets is vastgelegd. Alles gaat op gevoel.

### Mediationvaardigheden binnen gemeente Ridderkerk[[47]](#footnote-47)

In 2008 was er bij de gemeente een reorganisatie gaande. Het thema van de reorganisatie was ‘de burger centraal.’ Om deze reden besloot de gemeente aan de slag te gaan met mediationvaardigheden. Hiervoor is in eerste instantie één mediator aangesteld. Dit was een MfN-geregistreede mediator die reeds werkzaam was binnen de gemeente Velsen, maar tot het jaar 2008 een andere functie vervulde. Vanaf het moment van opstart is de gemeente bezig geweest met de promotie ervan. Dit houdt dat er een informatiegids is ontwikkeld waarin verteld wordt wat de mediator doet en hoe de burger met de mediator in contact kan komen. De burger kan dus zelf kiezen om contact op te nemen met de mediator.

Daarnaast werd voor de betrokken vakafdeling een tweedaagse training georganiseerd. Gemeente Lelystad heeft besloten om de inzet van mediationvaardigheden het eerste jaar af te bakenen naar zaken van de vakafdeling ‘Werk, Inkomen en Zorg’. Iedereen van de afdeling diende deze cursus te volgen. Daaruit is voortgevloeid dat de vakambtenaren standaard bellen bij een voornemend negatief besluit. Als blijkt dat bellen niet goed werkt, dan kan er ook gekozen worden om de burger uit te nodigen voor een informeel gesprek. Dit verloopt gevoelsmatig.

Vervolgens heeft de gemeente gekozen voor het ‘leanproject’. Hiermee wordt bedoeld dat op drie momenten voor de informele weg kan worden gekozen. Dit gebeurt aan de hand van contra-indicaties en indicaties. In eerste instantie kan de kwaliteitsmedewerker met de vakafdeling kijken of een zaak zich leent voor de informele aanpak. Zo nee, dan beoordeelt de secretaris van de commissie.

Die kan dan zelf kiezen voor de informele aanpak. Echter, het blijkt in Lelystad beter te werken als in dat geval een professional naar de zaak kijkt.

### Mediationvaardigheden binnen gemeente Noordoostpolder [[48]](#footnote-48)

De gemeente Noordoostpolder heeft in 2008 één iemand aangesteld als projectleider. De projectleider was (en is nog steeds) verantwoordelijk voor de inzet van mediationvaardigheden. Allereerst is de projectleider een opleiding gaan volgen tot mediator. Vervolgens is er een werkgroep opgericht met mensen die het idee een warm hart toedroegen. De werkgroep kwam bij elkaar om ideeën uit te wisselen over de opstart. Er is toen besloten dat het project zich in eerste instantie op de bezwaarprocedure zou richten.

De projectleider besloot om het project ook binnen de bezwaarprocedure in eerste instantie af te bakenen. Het project werd afgebakend naar de afdelingen die zich bezighouden met het volgende: belastingen, vergunningen, handhaving, WMO en bijstandsuitkeringen. Uiteindelijk is ervoor gekozen om de afdeling belastingen niet mee te nemen. Deze afdeling had namelijk een heel ander proces en te veel bezwaren om te kunnen behappen. Uiteindelijk is de gemeente dus met vier clusters verder gegaan. Bij drie van de vier afdelingen werd besloten dat alleen de ambtenaren die betrokken waren bij de afhandeling van bezwaarschriften de cursus gingen volgen. De leidinggevende van de afdeling vergunningen wilde dat alle ambtenaren van zijn afdeling getraind zouden worden. Na de trainingen is er door de projectleider een aftrapcollege in de vorm van een lunch georganiseerd.

Uit de trainingen zijn vier mensen voortgekomen die nog steeds erg enthousiast waren en die de trainingen goed hadden doorstaan. Deze ambtenaren werden dan ook de medegespreksleiders van de projectleider. De opstart van de gespreksleiders betekende het einde van de werkgroep. Dit waren ambtenaren die het leuk vonden om ideeën te bedenken, maar liever geen gespreksleider wilde worden.

Naar aanleiding van de aankomede decentralisatie, werd besloten om meer gespreksleiders te werven. Om deze reden is toen te tijd een interne vacature uitgezet. Hier zaten geen financiële voordelen aan. De vacature was voor ambtenaren die zichzelf verder wilde ontwikkelen op gebied van gespreksvaardigheden. Hieruit kwamen ongeveer acht gespreksleider. Met de vier die er al waren betekende dit dus in totaal ongeveer twaalf gespreksleiders. Dit bleek te veel te zijn. Momenteel heeft de gemeente acht gespreksleiders. De projectleider geeft aan dat acht gespreksleiders een goedwerkend aantal is. De gespreksleiders komen één keer in de week een uur bij elkaar. Hierbij zijn eveneens aanwezig: secretaris van de bezwaren, kwaliteitsmedeweker van het sociaal domein, een jurist van het cluster vergunningen en de projectleider.

Tijdens deze bijeenkomst worden alle ontvangen bezwaren van de afgelopen week besproken. Gekeken wordt of een bezwaar zich leent voor de informele weg.

Daarnaast worden meningen met elkaar gedeeld, waardoor regelmatig nieuwe perspectieven ontstaan. Vervolgens worden de zaken die zich lenen voor de informele weg verdeeld onder de gespreksleiders. De gespreksleiders nemen contact op met de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het besluit. De gespreksleider vraagt dan of de behandelend ambtenaar bereid is om samen met de gespreksleider en de burger aan de tafel te komen zitten. Indien het informeel gesprek geen oplossing heeft geboden, kan de burger alsnog via de formele weg gehoord worden. Hier wordt zelden voor gekozen.

Op dit moment is de gemeente bezig om mediationvaardigheden over de hele organisatie uit te rollen. Eén van de gespreksleiders heeft inmiddels een opleiding tot mediator gevolgd. Hij staat de projectleider bij. De twee mediators hebben samen een voorlichting ontwikkeld. De voorlichting wordt gepresenteerd aan de primaire afdelingen die in eerste instantie niet betrokken waren bij het project. Op deze manier proberen zij zo veel mogelijk ambtenaren te enthousiasmeren.

### Mediationvaardigheden binnen gemeente Beverwijk [[49]](#footnote-49)

Een paar jaar geleden heeft één ambtenaar van de afdeling samenleving, team bezwaar- en beroepszaken een tweedaagse training ‘werken met mediationvaardigheden’ gevolgd. Ook was er op dat moment veel te lezen over mediationvaardigheden binnen gemeenten. Om deze reden besloot de ambtenaar met zijn (eveneens enthousiaste) collega te kijken hoe mediationvaardigheden konden worden toegepast binnen de gemeente Beverwijk. Beide ambtenaren werken al lange tijd binnen de gemeente en hebben veel vertrouwen opgebouwd. Om deze reden was het niet nodig om het management van de verandering te overtuigen. De ambtenaren konden direct aan de slag.

Afgesproken werd dat de twee ambtenaren bij elke binnenkomend bezwaar zouden afwegen of een informeel gesprek van waarde is. Zo ja, dan werd de burger telefonisch uitgenodigd voor een informeel gesprek. Indien de burger en de ambtenaar er toch niet uitkwamen, werd benadrukt dat de burger vrij om alsnog zijn/haar standpunten voor te leggen aan de onafhankelijke commissie. Deze manier van werken bleek veel voordelen met zich mee te brengen. In 2015 werd meer dan de helft van de bezwaren na het informele gesprek ingetrokken. Om deze reden werd besloten om het informele gesprek structureel in te voeren. Wel gebeurt dit (tot nu toe) alleen bij bezwaren van de afdeling ‘samenleving’, waar de twee eerder genoemde ambtenaren werkzaam zijn.

Daarnaast is voor het primaire proces afgesproken dat bij elk voornemend negatief besluit naar de burger gebeld dient te worden. Eveneens is door de twee ambtenaren van afdeling bezwaar- en beroepszaken geadviseerd om, indien telefonisch overleg moeizaam verloopt, de burger de kans te geven om zijn/haar standpunten in persoon toe te lichten. Echter, in de praktijk lijkt bovenstaande niet altijd te gebeuren.

### Mediationvaardigheden binnen gemeente Heemskerk [[50]](#footnote-50)

Het werken met mediationvaardigheden is in eerste instantie ingezet binnen de afdeling bezwaar en beroep. Alle juristen hebben gezamenlijk een training gevolgd. Naar aanleiding van de training is besloten om de zetting van het horen te veranderen. Er werd afgezien van een externe voorzitter en overgegaan op ambtelijk horen. Als zetting heeft de gemeente aangenomen dat bij het ambtelijk horen aanwezig zijn: de bezwaarmaker, de beslisser van het besluit en de medewerker van Juridische Zaken die het bezwaar behandeld. Dit zorgt voor een informelere sfeer.

De primaire afdelingen hebben geen trainingen gevolgd. Wel is het de bedoeling dat bij elke afwijzing gebeld wordt. Tijdens dit gesprek wordt uitleg gegeven over de afwijzing. Echter, indien de burger ontevreden is en/of het besluit niet begrijpt, wordt de burger (in veel gevallen) gewezen op het recht om in bezwaar te gaan. Er wordt dan niet doorgevraagd. Hierdoor wordt regelmatig bezwaar ingediend met als bezwaar bijvoorbeeld: ‘ontevreden over de behandeling, ik word genegeerd.’ Naar mening van de geïnterviewde jurist zou hier nog wel winst te behalen zijn.

### Mediationvaardigheden binnen gemeente Heusden [[51]](#footnote-51)

Binnen de gemeente Heusden is een aantal jaar geleden eenstartnotitie opgezet voor het invoeren van mediationvaardigheden. Echter, deze is toen te tijd niet doorgezet. Daarom is besloten om op gegeven moment maar gewoon te beginnen. Na ontvangst van een bezwaarschrift wordt altijd gebeld met de bezwaarmaker. Tijdens dit gesprek probeert de behandelend ambtenaar (d.m.v. doorvragen) een volledig beeld van de situatie te krijgen. In sommige gevallen wordt de burger uitgenodigd voor een gesprek. Ook kan de behandelend ambtenaar besluiten om een zaak over te geven aan de mediator. De mediator dient dan als gespreksleider. Dit is mogelijk op zowel informele als formele wijze. Echter, het werken met mediationvaardigheden is tot heden niet structureel ingevoerd. Alles gebeurd vanuit het initiatief van de behandelend ambtenaren.

## 5.2 Ervaringen van geïnterviewde ambtenaren

In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op de vierde deelvraag van dit onderzoek. De vierde deelvraag luidt: wat zijn de ervaringen van de ambtenaren die reeds werken met mediationvaardigheden binnen hun gemeente en deelnemen aan dit onderzoek? Ter beantwoording van deze deelvraag zijn negen ambtenaren geïnterviewd. Deze ambtenaren zijn werkzaam binnen gemeenten die reeds werken met mediationvaardigheden.

### 5.2.1. De opstart

*Training mediationvaardigheden*

Uit de interviews blijkt dat vier van de zes gemeenten bij de opstart (werken met mediationvaardigheden) voor een training hebben gekozen. De training blijkt voornamelijk te zijn gegeven aan de primaire afdelingen. Eén van deze vier gemeenten heeft zowel aan de betrokken primaire afdelingen als aan de juristen van de afdeling bezwaar een training gegeven.

Uit de interviews blijkt dat de ervaringen van de betrokken ambtenaren die de trainingen hebben gevolgd positief zijn. Een aandachtspunt die door het merendeel van de betrokken ambtenaren is genoemd, is het belang van charismatische trainer.

*Het is heel erg belangrijk dat er op het begin iemand staat die mensen kan overtuigen en enthousiasmeren. Een goed begin is het halve werk.[[52]](#footnote-52)*

*Weerstand* Drie van de zes gemeenten geven aan dat er bij de opstart sprake was van weerstand. Als reden voor de weerstand wordt door de betrokken ambtenaren het volgende genoemd:

* De verplichting om deel te nemen aan de training.[[53]](#footnote-53)
* Niet openstaan voor verandering.[[54]](#footnote-54)
* Een informeel gesprek voelt als een controle, alsof de vakambtenaren hun werk niet goed doen.

De laatste reden is gebaseerd op o.a. een uitspraak van een deelnemend ambtenaar:

*‘Ik weet wel dat in het begin niet iedereen even enthousiast was. Die medewerkers gaven aan dat het voelde als een controle, dat je je besluit nog een keer moet toelichten. Ze denken dan: ‘ik heb mijn besluit toch gewoon goed genomen?’ Dit lijkt nu wel minder te zijn geworden. Ik heb het idee dat iedereen nu wel positief is. Misschien dat ze na een paar keer toch inzagen dat de gesprekken tijdens de bezwaarprocedure meer opleverden dan dat ze er tijd aan kwijt waren. Dit kwam voornamelijk omdat de juristen dit met cijfers konden aantonen.[[55]](#footnote-55)*

### Momenten van inzet

*Telefonisch contact door de vakafdeling bij een voornemend negatief besluit*

Uit de interviews blijkt dat binnen drie van de zes gemeenten standaard wordt gebeld bij een voornemend negatief besluit. Wel kan ‘bellen om het besluit toe te lichten’ op meerdere manieren worden geïnterpreteerd. In het kader van mediationvaardigheden wordt er van de ambtenaar verlangd dat er, naast de uitleg, goed wordt doorgevraagd en actief wordt geluisterd indien de burger het er niet mee eens lijkt te zijn. Bellen voor uitleg kan eveneens betekenen dat de ambtenaar zich beperkt tot enkel de uitleg van het besluit dat is/zal worden genomen. Binnen twee van de drie aangegeven gemeenten worden tijdens het bellen gebruik gemaakt van mediationvaardigheden.

*‘Door dat stukje uitleg en luisteren, samenvatten en doorvragen wat je via een brief niet kan doen, kom je er achter wat de vraag achter de vraag is. Daar kom je anders pas na de hoorzitting achter.’[[56]](#footnote-56)*

De overige drie gemeenten geven aan dat het wel of niet bellen bij een voornemend negatief besluit afhangt van de behandelend ambtenaar. Dit gebeurt gevoelsmatig, hier zit verder geen structuur in. Wel geven alle geïnterviewde ambtenaren aan dat structureel bellen in ieder geval geen kwaad kan (behalve dat het tijd kost) en wellicht tot positieve resultaten kan leiden.

*‘Het zou wellicht kunnen leiden tot minder bezwaarschriften als je mensen al op voorhand belt of uitnodigt en uitleg geeft. Als de medewerkers dan natuurlijk wel weten hoe. Daarom zouden trainingen ook goed zijn voor de medewerkers die de primaire besluiten nemen.[[57]](#footnote-57)*

*Bellen na ontvangst van een bezwaar*

Ook is aan de deelnemende ambtenaren gevraagd in hoeverre er gebeld wordt na ontvangst van een bezwaar. Van de zes gemeenten blijkt dat binnen vier gemeenten gevoelsmatig wordt gebeld. Hiermee wordt bedoeld dat de behandelend ambtenaar zelf bepaald of hij/zij de burger persoonlijk benaderd. De geïnterviewde ambtenaren binnen deze vier gemeenten geven aan dat de juristen over voldoende professionaliteit beschikken om zelf de afweging te maken. De geïnterviewde ambtenaren lijken tevreden over de huidige gang van zaken op dit gebied. Eén gemeente heeft het bellen na ontvangst van een bezwaar structureel vastgelegd. Dit geldt echter alleen voor bezwaren die in aanmerking komen voor de informele weg. De geïnterviewde ambtenaren binnen de gemeente Noordoostpolder geven aan dat bij elk bezwaar duidelijke afspraken worden gemaakt over wie er verantwoordelijk zal zijn voor het telefonisch contact met de burger. Tevens geven zij aan erg tevreden te zijn met deze duidelijke manier van aanpak. Zij zouden hier niets aan willen veranderen.

*Informeel gesprek tijdens de bezwaarprocedure*

Uit de interviews blijkt dat alle deelnemende gemeenten de mogelijkheid bieden om, na ontvangst van een bezwaar en nog voor de hoorzitting, een informeel gesprek met de burger te voeren. Ook zijn binnen vier van de zes gemeenten mediators werkzaam. De mediators dienen regelmatig als gespreksleider tijdens een informeel gesprek.

Alle negen geïnterviewde ambtenaren zijn zeer te spreken over het informele gesprek. Volgens de ambtenaren is het doel van een informeel gesprek (in principe) niet gericht op een wijziging van het besluit, maar op het persoonlijke contact met de burger. Gewoon even dat stukje uitleg en het bieden van een luisterend oor kan volgens de geïnterviewde ambtenaren enorm veel goeds doen.

Ten eerste wordt als voordeel van een informeel gesprek genoemd dat de burger het persoonlijke contact lijkt te waarderen. Vier van de zes gemeenten hebben dit kunnen bewijzen door middel van de uitkomsten van uitgezette enquêtes.[[58]](#footnote-58) De cijfers van deze gemeenten bewijzen dat het informele gesprek ook zorgt voor snellere doorlooptijden en meer intrekkingen van bezwaren.

De geïnterviewde ambtenaren binnen deze gemeenten geven aan dat de cijfers hebben geholpen bij het motiveren van andere ambtenaren. Zij geven aan dat hierdoor steeds meer ambtenaren uit zichzelf mediationvaardigheden zijn gaan inzetten. Eveneens de ambtenaren die werkzaam zijn in het primaire proces. Echter, dit geldt voornamelijk wanneer de primaire afdelingen bij de informele gesprekken betrokken worden.[[59]](#footnote-59)

*‘Vroeger waren de medewerkers die het primaire besluit namen totaal niet bezig met de bezwaarprocedure. Nu worden ze regelmatig betrokken bij de ‘rond de tafel gesprekken’. Hierdoor zien ze ook meer wat de gevolgen zijn van het besluit. En dat merk je. Ze weten hedendaags veel meer van de zaken. Ook wordt steeds vaker uit eigen initiatief naar de burger gebeld om te overleggen.’[[60]](#footnote-60)*

### Aandachtspunten volgens ervaren ambtenaren

*Investeren*

Zeven van de negen deelnemende ambtenaren geven als belangrijk punt aan dat op het begin tijd moest worden geïnvesteerd. Zij geven aan dat de inzet van mediationvaardigheden op het begin echt een tijdsinvestering was. Er kwam juist een druk bij. Voor vier van de zes gemeenten wordt aangegeven dat de drukte o.a. een oorzaak is van het feit dat de inzet van mediationvaardigheden tot heden niet volledig structureel is doorgevoerd. Dat is interessant, gezien PCMO reeds bewezen heeft dat de geïnvesteerde tijd zich in het verdere proces terugwint.[[61]](#footnote-61)

*Structuur*

Binnen twee van de zes gemeenten worden mediationvaardigheden structureel toegepast. Dit betekent dat volledige duidelijkheid heerst over wie op welk moment, in welke gevallen contact met de burger opneemt. De andere vier gemeenten geven aan dat het toepassen van mediationvaardigheden voornamelijk op gevoel gebeurt. De behandelend ambtenaar beslist zelf hoe hij/zij te werk gaat. Alle deelnemende ambtenaren binnen de overige vier gemeenten gaven aan dat ze graag wat meer structuur zouden willen zien. De reden hiervan is dat het gebrek aan structuur voor onduidelijkheid zorgt wat betreft de mogelijkheden.

*Registreren*

Vier van de zes gemeenten zijn vanaf de invoering van mediationvaardigheden gaan bijhouden op welke manier zaken worden afgehandeld. Echter, dit geldt alleen voor de bezwaarprocedure. Er wordt bijvoorbeeld geregistreerd hoe veel van de bezwaren worden ingetrokken nadat er mediationvaardigheden zijn ingezet. Tevens hebben drie gemeenten na een tijdje enquêtes over de tevredenheid uitgezet.

Zeven van de negen deelnemende ambtenaren geven aan dat registratie belangrijk is i.v.m. het bewijzen van successen.[[62]](#footnote-62)

In Figuur 6 is een voorbeeld te zien van de registratie over 2015 van één van de deelnemende gemeenten m.b.t. kostenbesparing. [[63]](#footnote-63)

Figuur 6

* 1. Verwachtingen van betrokken ambtenaren binnen gemeente Velsen

In het vierde hoofdstuk werd reeds aangegeven dat het belangrijk is om draagvlak te creëren. Om dit te realiseren zou het o.a. belangrijk zijn om de betrokkenen binnen de organisatie een stem te geven. Voor de beantwoording van de laatste deelvraag zijn daarom gesprekken gevoerd met enkele betrokken ambtenaren binnen gemeente Velsen. De betrokken afdelingen zijn de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer en de afdeling Juridische Zaken. De vijfde deelvraag luidt: *welke knelpunten en succesfactoren verwachten ambtenaren die betrokken zijn bij bijstandszaken tijdens de primaire fase en/of de bezwaarprocedure m.b.t. de implementatie van mediationvaardigheden*

### Afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer

Projectmedewerker ‘Werk, Inkomen en Zorg’

De projectmedewerker is eveneens onderdeel van de werkeenheid Claimbeoordeling en Bestandsbeheer. De projectmedewerker is één van de ambtenaren die duidelijk kenbaar heeft gemaakt dat zij positieve uitkomsten ziet in het werken met mediationvaardigheden. Zij is een tijd geleden dan ook zelf begonnen met het opstellen van een plan hierover. De afdeling Juridische Zaken kon zich niet volledig vinden in het voorstel, maar waardeerde het initiatief.

De successen die zij voor zich ziet is dat het snellere contact kan zorgen voor sneller handelen. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot afdoening van zaken in een eerder stadium. Maar het gaat met name om het bereiken van meer tevredenheid van burger en ambtenaar.

Echte knelpunten, behalve wellicht de werkdruk, ziet zij niet. Enkel de vraag op welke manier en wanneer mediationvaardigheden zouden kunnen worden ingezet.

Consulent uitkeringsbeheer

De consulent uitkeringsbeheer staat open voor ideeën over de inzet van mediationvaardigheden. Het knelpunt dat zij verwacht, is met name gelegen in het idee over het bellen bij een voornemend negatief besluit. Zij vraagt zich af in hoeverre een toelichting gaat bijdragen aan een besluit dat al zal worden afgewezen. Hierbij spreekt de consulent voornamelijk over de hersteltermijn*.* Daarnaast geeft de consulent aan dat het erg druk is op de afdeling. Dit zou volgens de consulent een knelpunt kunnen worden.

Wel is de consulent benieuwd hoe ambtenaren binnen andere gemeenten het bellen bij een voornemend negatief besluit ervaren. Als succesfactor geeft de consulent aan dat meer contact en uitleg voor meer tevredenheid zou kunnen zorgen. Daarnaast zou volgens de consulent meer duidelijkheid in het voorproces mogelijk kunnen leiden tot minder bezwaren.

Leidinggevende afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer

De leidinggevende van de afdeling geeft als voornamelijk knelpunt de onwetendheid aan.

Tot nu toe is niet duidelijk in welke gevallen dan gebeld of uitgenodigd zou moeten worden. De afdeling wilt wel, maar weet niet hoe. De leidinggevende is van mening dat, indien er veranderingen gaan plaatsvinden, je wel hele duidelijk moet kunnen aangeven wat je hiervoor van de ambtenaren verwacht.

Wat betreft de succesfactoren, de leidinggevende zegt hierover dat mediationvaardigheden zichzelf meerdere malen heeft bewezen bij andere gemeenten. Hij is dan ook benieuwd wat voor voordelen het met zich mee gaat brengen. Hij verwacht dat bezwaren mogelijk voorkomen kunnen worden en dat de burger zich meer gehoord zal voelen.

### Afdeling Juridische Zaken

Leidinggevende afdeling Juridische Zaken
De leidinggevende van de afdeling Juridische Zaken geeft aan veel potentie te zien in de inzet van mediationvaardigheden. Dit komt o.a. uit een project over kwaliteitsverbetering waar zij zich momenteel op richt. De leidinggevende van de afdeling Juridische Zaken is dan ook degene die de vraag naar dit onderzoek heeft uitgezet. Het knelpunt ligt volgens haar voornamelijk in het onbekende en in het creëren van draagvlak en structuur.

Door dit onderzoek hoopt zij dat duidelijk wordt hoe draagvlak kan worden gecreëerd en op welke manier de mediationvaardigheden het beste kunnen worden ingezet. Zodra dit duidelijk is, denkt zij dat de inzet vooral successen met zich mee zal brengen. Meer contact zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot meer tevredenheid. En meer tevredenheid zou weer kunnen leiden tot minder bezwaren.

Juristen afdeling Juridische Zaken

Aan de juristen is eveneens gevraagd wat zij als knelpunten en succesfactoren zien als mediationvaardigheden zouden worden ingezet. Als knelpunt werd hierbij aangegeven dat niet iedere zaak zich voor een informeel gesprek zou lenen. Hier zou dus goed naar gekeken moeten worden. Ook werd aangegeven dat mediationvaardigheden vaak als ‘wondermiddel’ wordt gepresenteerd. Dit is volgens de medewerkers wel een punt waar mee moet worden uitgekeken bij de introductie. Voornamelijk omdat het voor weerstand zou kunnen zorgen als je het gegeven te hoog de lucht in prijst. Het moet volgens de juristen wel realistisch blijven.

Over het algemeen zien de juristen meer voordelen dan nadelen. Zij zien vooral winst in de doorlooptijden. Tot heden was het enige contact met de burger tijdens de hoorzitting. Dit is twee keer per maand. De medewerkers denken dat eerdere contactmomenten (telefonisch of in persoon) zeker kunnen bijdragen aan een snellere afdoening. Hierbij wordt aangegeven dat een snellere afhandeling fijner zou zijn voor zowel de burgers als de ambtenaren.

# Conclusie en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt ingegaan op de conclusie die uit het onderzoek is voortgevloeid. Vervolgens zullen, op basis van de conclusie, aanbevelingen worden gegeven.

* 1. Conclusie

Het onderzoek heeft zich gericht op de beantwoording van vijf deelvragen.

De vijf deelvragen vormen samen de centrale vraag. Antwoord op de deelvragen betekent dus eveneens dat antwoord kan worden gegeven op de centrale vraag. De centrale vraag luidt:

*Op welke wijze kan de gemeente Velsen de inzet van mediationvaardigheden implementeren, gericht op bijstandszaken gedurende de primaire fase en de bezwaarprocedure en o.b.v. de pilot ‘Prettig Contact met de Overheid’ en ambtenaren die reeds ervaring hebben met het toepassen van mediationvaardigheden binnen hun gemeente?*

De eerste vraag van dit onderzoek richtte zich op het huidige proces van de primaire fase en de bezwaarprocedure van de gemeente Velsen. Dit is afgebakend naar de zaken van enkel de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer. Antwoord op deze vraag heeft laten zien in hoeverre de ambtenaren reeds (onbewust) mediationvaardigheden toepassen.

Aan het begin van het onderzoek werd door de leidinggevenden van de betrokken afdelingen gezegd dat tot heden niet met mediationvaardigheden wordt gewerkt.
De resultaten van het onderzoek lijken dit te bevestigen. Het contact met de burger verloopt voornamelijk schriftelijk. Indien wel contact met de burger wordt opgenomen (telefonisch of in persoon) geldt dit als uitzondering en komt het uit eigen initiatief van de ambtenaar. Bovenstaande geldt voor zowel de primaire fase als de bezwaarprocedure.

Daarna is gekeken naar de aandachtspunten die uit de pilot van PCMO zijn voortgekomen: ‘welke contactmomenten lijken essentieel te zijn en wat is over het algemeen belangrijk voor een goede opstart?’ Uit onderzoek blijkt dat er drie momenten zijn waarop mediationvaardigheden kunnen worden toegepast (zie § 4.5.4). Daarnaast kwamen uit de pilot zes aandachtspunten die van belang zijn voor de implementatie van mediationvaardigheden. Eén van de zes is bijvoorbeeld het creëren van draagvlak. Tevens is aangegeven dat het belangrijk is om te kijken welke zaken wel en niet geschikt zijn voor het toepassen van mediationvaardigheden.

De derde deelvraag richtte zich op de wijze van inzet van mediationvaardigheden binnen zes deelnemende gemeenten die hier reeds ervaring mee hebben. Hier vloeide meerdere resultaten uit voort.

Ten eerste bleek dat vier van de zes gemeenten tijdens de opstart een training voor de betrokken ambtenaren hebben georganiseerd. Binnen de overige twee gemeenten zijn geen trainingen gegeven. Uit de interviews komt voort dat alle geïnterviewde een training noodzakelijk achten voor de implementatie van mediationvaardigheden. Gemeente Noordoostpolder voldoet als enige aan deze wens. Zij heeft alle betrokken afdelingen van de primaire fase en de bezwaarprocedure een training laten volgen. Ook heeft de gemeente een vervolgtraining gegeven aan de koplopers van de basistraining. De koplopers zijn nu gespreksleiders. Zij leiden de gesprekken gedurende de bezwaarprocedure.

Tevens blijkt dat alle deelnemende gemeenten zich na de trainingen voornamelijk hebben gefocust op de inzet van mediationvaardigheden binnen de bezwaarprocedure. Per deelnemende gemeente verschilt de mate van structuur met betrekking tot de inzet van mediationvaardigheden. Binnen twee van de zes deelnemende gemeenten is de inzet van mediationvaardigheden vanaf het primaire proces tot en met de bezwaarprocedure structureel ingevoerd. Dit wordt door de betreffende gemeenten als erg fijn en goed werkend ervaren. Een structurele invoer binnen de primaire fase houdt in dat er standaard gebeld wordt bij elk voornemend negatief besluit. Een structurele invoer binnen de bezwaarprocedure betekent dat er volledige duidelijkheid is over wie er op welk moment, bij welke zaken en op welke manier contact opneemt met de burger.

De vierde deelvraag ging over hoe de deelnemende ambtenaren de inzet van mediationvaardigheden binnen hun gemeenten tot nu toe ervaren hebben. Zeven van de negen ambtenaren gaven aan dat de inzet van mediationvaardigheden op het begin als een extra druk voelde. Wel is de ervaring dat de investering zich op een later moment terugverdiend. Daarnaast wordt door meerdere deelnemende ambtenaren het belang van een vaste structuur en registratie van vooruitgangen genoemd. Beiden lijken essentieel te zijn in het behalen van successen.

Als laatste is aan enkele betrokken ambtenaren binnen gemeente Velsen gevraagd wat de verwachte knelpunten en succesfactoren zijn. Als knelpunt werd voornamelijk aangegeven dat de afdelingen kampen met enorme drukte. Tevens werd ‘onwetendheid’ als knelpunt genoemd. De afdelingen die bij dit onderzoek betrokken zijn geven aan graag te willen beginnen met de implementatie van mediationvaardigheden. Het enige probleem is dat zij niet weten hoe. Uiteraard sluit de vraag om dit onderzoek daarbij aan.

Over het algemeen worden er door de betrokken ambtenaren van gemeente Velsen meer succesfactoren dan knelpunten genoemd. De inzet van mediationvaardigheden zou volgens de betrokken ambtenaren kunnen leiden tot beter contact met de burger, snellere doorlooptijden en vermindering van het aantal bezwaren. Bij elkaar mogelijk een enorme kwaliteitsverbetering van de organisatie.

* 1. Aanbevelingen

De vraag die voor dit onderzoek beantwoord diende te worden ging over de wijze waarop de gemeente Velsen mediationvaardigheden zou kunnen implementeren. In de vorige paragraaf zijn alle resultaten van het onderzoek omgezet tot één conclusie. In deze paragraaf worden (op basis van de conclusie) aanbevelingen gegeven.

* **Training mediationvaardigheden**

*Basistraining*

Uit de conclusie blijkt van belang dat alle betrokken afdelingen, voorafgaande aan het werken met mediationvaardigheden, een training hebben gevolgd. De betrokken afdelingen binnen dit onderzoek zijn de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer en de afdeling Juridische Zaken. Zorg dat de training aansluit op de behoeften van de betrokkenen. Dit verlaagt de kans op weerstand.

*Primaire afdeling*In de resultaten van PCMO wordt aangegeven dat het belangrijk is om een goede relatie te hebben met de betrokken vakafdeling(en). Betrek daarom de afdeling Claimbeoordeling en Bestandsbeheer bij de basistraining. Door deze afdeling te betrekken komt de inzet van mediationvaardigheden eveneens tot leven binnen de primaire fase.

*Vervolgtraining*

Focus vervolgens op de koplopers, degene die uitblonken in de basistraining.

Leidt deze koplopers op tot gespreksleiders. De gespreksleiders zijn dan verantwoordelijk voor het contact opnemen met de burger en leiden een (eventueel) informeel gesprek.

*Pilot ‘werken met mediationvaardigheden’*

Een logische vervolgstap is om het geleerde in de praktijk te gaan toepassen. Start hiervoor een pilot op. Wees hierbij duidelijk in wie wat gaat doen en hoe lang de pilot zal duren. Zorg tijdens de pilot voor een goede registratie. Op deze manier kunnen successen na afloop van de pilot (aan de hand van cijfers) worden bewezen.

* **Zorg voor een structurele invoer**

*Voorlichting*Na de pilot kan worden besloten om het werken met mediationvaardigheden structureel in te voeren. Het is belangrijk om deze verandering stap voor stap uit te rollen over de organisatie. Een voorlichting draagt bij aan het creëren van draagvlak.

*Bellen bij een voornemend besluit tijdens de primaire fase*Uit de conclusie van dit onderzoek blijkt dat niet binnen elke deelnemende gemeenten wordt gebeld bij een voornemend negatief besluit. Toch wordt door alle betrokken ambtenaren aangeraden om dit vanaf het begin van de pilot structureel in te zetten. Om deze reden de aanbeveling om bovenstaande structureel in te voeren. Hierbij is wel essentieel dat de leidinggevende ruimte geven voor het bellen.

*Telefonisch of persoonlijk contact na ontvangst van een bezwaar*Bekijk welke bezwaren zich lenen voor de inzet van mediationvaardigheden. Het opstellen van indicaties en contra-indicaties kunnen helpen bij deze overweging. Neem (in alle gevallen dat de inzet van mediationvaardigheden nuttig lijkt te zijn) telefonisch contact op met de burger. Dit gesprek dient ter inventarisatie van het probleem. Nodig de burger uit voor een informeel gesprek indien blijkt dat overleg via de telefoon geen uitkomsten biedt. Laat het gesprek leiden door één van de opgeleide gespreksleiders.

# Literatuurlijst

**Boeken**

**Brennikmeijer e.a., 2013**

A.F.M. Brennikmeijer, H.J. Bonenkamp, K. Oyen en H.C.M. van Prein, *Handboek Mediation*, Den Haag: Sdu uitgevers 2013

**Meeteren, 2009**

H. Meeteren, de tien vaardigheden van mediation, Amsterdam, Business contract, 2009

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Prettig Contact met de overheid* *(deel 1),* Den Haag 2010

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Prettig Contact met de overheid* *(deel 2),* Den Haag 2010

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Prettig Contact met de overheid* *(deel 3),* Den Haag 2010

**Verhoeven, 2011**

N. Verhoeven, wat is onderzoek?, Den Haag, Boom Lemma uitgevers, 2011

**Kamerstukken**

**Kamerstukken I 1998/04, 26360, nr. 1.**

Kamerstukken I 1998/04, 26360, nr. 1, brief van de minister van binnenlandse zaken en koninkrijkrelaties over de juridisering in het openbaar bestuur.

**Kamerstukken II 2013/09, 33 727, nr. 2.**

Kamerstukken II 2013/09, 33 727, nr. 2, Wet van het lid Van der Steur tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene wet inzake rijksbelastingen ter bevordering van het gebruik van mediation in het bestuursrecht (Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht), Memorie van toelichting.

**Internetbronnen**

* **Rijksoverheid, Participatiewet**

Rijksoverheid, Participatiewet, 2015/01

[Www.rijksoverheid.nl/Participatiewet](http://Www.rijksoverheid.nl/Participatiewet)

* **VNG**

VNG, Handreiking bezwaarschriftenprocedure, een luisterend oor, 2014/01

[Www.rijksoverheid.nl/handreiking-mediation](http://Www.rijksoverheid.nl/handreiking-mediation)

**Rapporten**

* **Evaluatierapport gemeente Noordoostpolder**

Evaluatierapport, *successen van mediationvaardigheden*, 2015, Noordoostpolder

* **Rekenkamerverslag gemeente Velsen**

Rekenkamerverslag, Procesgang afdeling Juridische Zaken, 2015, Velsen.

**Wetgeving**

* **Participatiewet**
* **Algemene wet bestuursrecht**

# Begrippenlijst

**Afkortingen**

Awb: Algemene wet bestuursrecht

BMC: Boston Consulting Group

MFN: Mediators Federatie Nederland

PCMO: Prettig Contact Met de Overheid

**Uitleg van begrippen**

Awb-procedure: Het indienen van een bezwaar of beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan.

Bezwaar indienen: Het recht om aan te kunnen geven dat je het ergens niet mee eens bent.

Keukentafelgesprek: Informeel gesprek in een informele zetting.

Mediation: Een vorm van bemiddeling in conflicten, waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige, de mediator, de communicatie en onderhandelingen tussen partijen begeleidt om vanuit hun werkelijke belangen tot een gezamenlijke gedragen en voor ieder van hen optimale besluitvorming te komen.

Mediationvaardigheden: communicatieve vaardigheden die gericht zijn op een proactieve, oplossingsgerichte aanpak van (mogelijke) conflicten in de publieke dienstverlening.

Participatie: Actieve deelname.

Proactief: In geval van een aanvraag, zienswijze of bezwaar wordt zo snel mogelijk contact opgenomen met de betrokken burger(s).

Oplossingsgericht: Vanuit een open geïnteresseerde houding met de burger naar mogelijke oplossingen voor diens vraag, klacht of probleem zoeken.

1. De deelnemende ambtenaren zijn werkzaam binnen één van de volgende gemeenten: Heemskerk, Beverwijk, Noordoostpolder, Heusden, Ridderkerk en Lelystad. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstuk 1, 1998/04,26360, p.3. [↑](#footnote-ref-2)
3. Memorie van toelichting, wet van het lid Van der Steur tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene wet inzake rijksbelastingen ter bevordering van het gebruik van mediation in het bestuursrecht (Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht), 2013/09, p.2. [↑](#footnote-ref-3)
4. Prettig Contact met de Overheid 1, 2010 p. 7. [↑](#footnote-ref-4)
5. Prettig Contact met de Overheid 2, 2010 p. 8. [↑](#footnote-ref-5)
6. Rekenkamerverslag gemeente Velsen, 2016, p. 21 [↑](#footnote-ref-6)
7. De deelnemende ambtenaren zijn werkzaam binnen één van de volgende gemeenten: Heemskerk, Beverwijk, Noordoostpolder, Heusden, Ridderkerk en Lelystad. [↑](#footnote-ref-7)
8. Verhoeven, 2011, pag. 30 en 31. [↑](#footnote-ref-8)
9. Prettig Contact met de Overheid 1, 2010, pag. 20. [↑](#footnote-ref-9)
10. Verhoeven, 2011, p. 195 [↑](#footnote-ref-10)
11. Art. 5 sub b Participatiewet. [↑](#footnote-ref-11)
12. Art. 52 lid 1 Participatiewet. [↑](#footnote-ref-12)
13. Art. 8b Participatiewet. [↑](#footnote-ref-13)
14. Rekenkamerverslag, Procesgang afdeling Juridische Zaken, 2015, Velsen. [↑](#footnote-ref-14)
15. Art. 6:6 Awb [↑](#footnote-ref-15)
16. Art. 4:5 lid 1 sub c [↑](#footnote-ref-16)
17. Art. 4:3a Awb [↑](#footnote-ref-17)
18. Art. 7:2 Awb [↑](#footnote-ref-18)
19. Art. 7:7 Awb [↑](#footnote-ref-19)
20. Art. 7:23 Awb [↑](#footnote-ref-20)
21. Art. 6:7 Awb jo. 7:10 Awb [↑](#footnote-ref-21)
22. Art. 8:1 Awb [↑](#footnote-ref-22)
23. Art. 3:2 Awb [↑](#footnote-ref-23)
24. Prettig Contact met de Overheid 1, 2010, p. 135 [↑](#footnote-ref-24)
25. Art. 3:46 Awb [↑](#footnote-ref-25)
26. Art. 3:46 Awb [↑](#footnote-ref-26)
27. BZK, ‘Een luisterend oor: Over de inzet van mediationvaardigheden’, 2008, pag. 16 [↑](#footnote-ref-27)
28. Art. 1 Grondwet [↑](#footnote-ref-28)
29. Art. 2:4 Awb [↑](#footnote-ref-29)
30. [↑](#footnote-ref-30)
31. Brennikmeijer,Bonenkamp, Oyen en Prein, handboek mediation, vijfde druk, 2013 pag. 25 [↑](#footnote-ref-31)
32. Brennikmeijer,Bonenkamp, Oyen en Prein, handboek mediation, vijfde druk, 2013 pag. 31 [↑](#footnote-ref-32)
33. Met ‘eerste fasen’ wordt de primaire fase en de bezwaarprocedure binnen gemeenten bedoeld. [↑](#footnote-ref-33)
34. Prettig Contact met de Overheid 1, 2010, pag. 17. [↑](#footnote-ref-34)
35. Meeteren, 2009, pag. 25. [↑](#footnote-ref-35)
36. Prettig Contact met de Overheid 1, 2010, p. 18 [↑](#footnote-ref-36)
37. Prettig Contact met de Overheid 1, 2010, p. 18 [↑](#footnote-ref-37)
38. Prettig Contact met de Overheid 1, 2010, p. 19 [↑](#footnote-ref-38)
39. Prettig Contact met de Overheid 1, 2010, p. 19 [↑](#footnote-ref-39)
40. Prettig Contact met de Overheid 1, 2011, p. 49. [↑](#footnote-ref-40)
41. Prettig Contact met de Overheid 1, 2011, p. 56. [↑](#footnote-ref-41)
42. Prettig Contact met de Overheid 1, 2011, p. 57. [↑](#footnote-ref-42)
43. Prettig Contact met de Overheid 2, 2010 p. 74. [↑](#footnote-ref-43)
44. Prettig Contact met de Overheid 3, 2010 p. 52. [↑](#footnote-ref-44)
45. Prettig Contact met de Overheid 1, 2010 p. 36 [↑](#footnote-ref-45)
46. Interview medewerker van gemeente Heusden, bijlage 14. [↑](#footnote-ref-46)
47. Interview medewerkers, bijlagen 11 en 12. [↑](#footnote-ref-47)
48. Interview medewerkers van gemeente Noordoostpolder, bijlagen 6, 7, 8. [↑](#footnote-ref-48)
49. Interview medewerkers van gemeente Beverwijk, bijlage 10. [↑](#footnote-ref-49)
50. Interview medewerker van gemeente Heemskerk, bijlage 9. [↑](#footnote-ref-50)
51. Interview medewerker van gemeente Heusden, bijlage 13. [↑](#footnote-ref-51)
52. Interview medewerker gemeente Ridderkerk, bijlage 14, pag. 97. [↑](#footnote-ref-52)
53. Interview medewerker gemeente Lelystad, bijlage 12, pag. 82. [↑](#footnote-ref-53)
54. Interview medeweker gemeente Ridderkerk, bijlage 14, pag. 92. [↑](#footnote-ref-54)
55. Interview medewerker gemeente Noordoostpolder, bijlage 7, pag. 71. [↑](#footnote-ref-55)
56. Interview medewerker gemeente Ridderkerk, bijlage 14, pag. 96. [↑](#footnote-ref-56)
57. Interview medewerker gemeente Noordoostpolder, bijlage 9, pag. 81. [↑](#footnote-ref-57)
58. Interview medewerker gemeente Lelystad, bijlage 11, pag. 83. [↑](#footnote-ref-58)
59. Interview medewerker gemeente Noordoospolder, bijlage 6, pag. 61. [↑](#footnote-ref-59)
60. Interview medewerker gemeente Noordoostpolder, bijlage 7, pag. 71. [↑](#footnote-ref-60)
61. Interview medewerker gemeente Lelystad, bijlage 12, pag. 93. [↑](#footnote-ref-61)
62. Interview medewerker gemeente Heemskerk, bijlage 9, pag. 83. [↑](#footnote-ref-62)
63. Evaluatierapport gemeente Noordoostpolder, 2015. [↑](#footnote-ref-63)