

BIJLAGEN

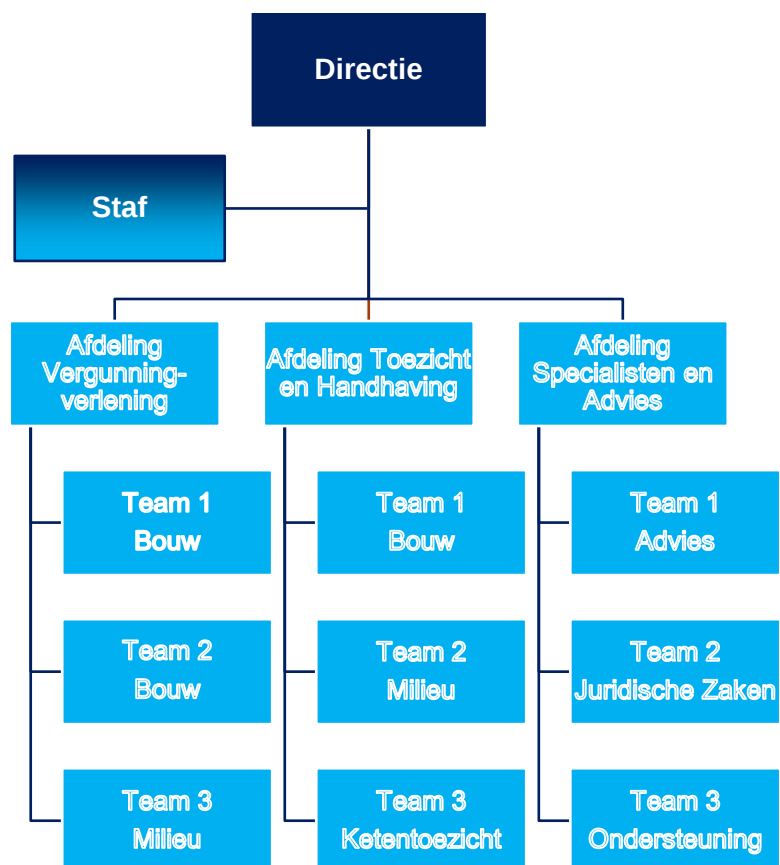


Juridische Hogeschool Avans – Fontys

29 mei 2017 Tiel

Manon van Haaften (2061011)

Bijlage 1 Organogram ODR – ambtelijke organisatie



Bijlage 2

De ervaringen van de behandeld ambtenaar en de mate van tevredenheid van de burger over mediationvaardigheden.

Ervaring van de ambtenaar op grond van het aantal zaken dat hij met de inzet van mediationvaardigheden heeft afgehandeld	
Efficiëntie	 -.26 doorlooptijd -.18 afhandeltijd -.15 tijdbesteding burger
Waardering van de burger	 +.17 burger heeft vertrouwen in de uitkomsten +.15 burger vindt dat hij met meer respect is behandeld +.10 burger geeft hoger rapportcijfer voor behandeling
Waardering van de ambtenaar	 +.20 deze verandering is zinvol +.30 de nieuwe werkwijze moet de reguliere werkwijze worden +.21 ik beschik over de benodigde vaardigheden voor deze werkwijze

De waarden in de tabel zijn correlatiecoëfficiënten. Deze kunnen variëren van -1 tot +1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Een negatieve waarde betekent een negatief verband en is in rood weergegeven. Alle waarden zijn significant ($p < 0.5$).

Bijlage 3

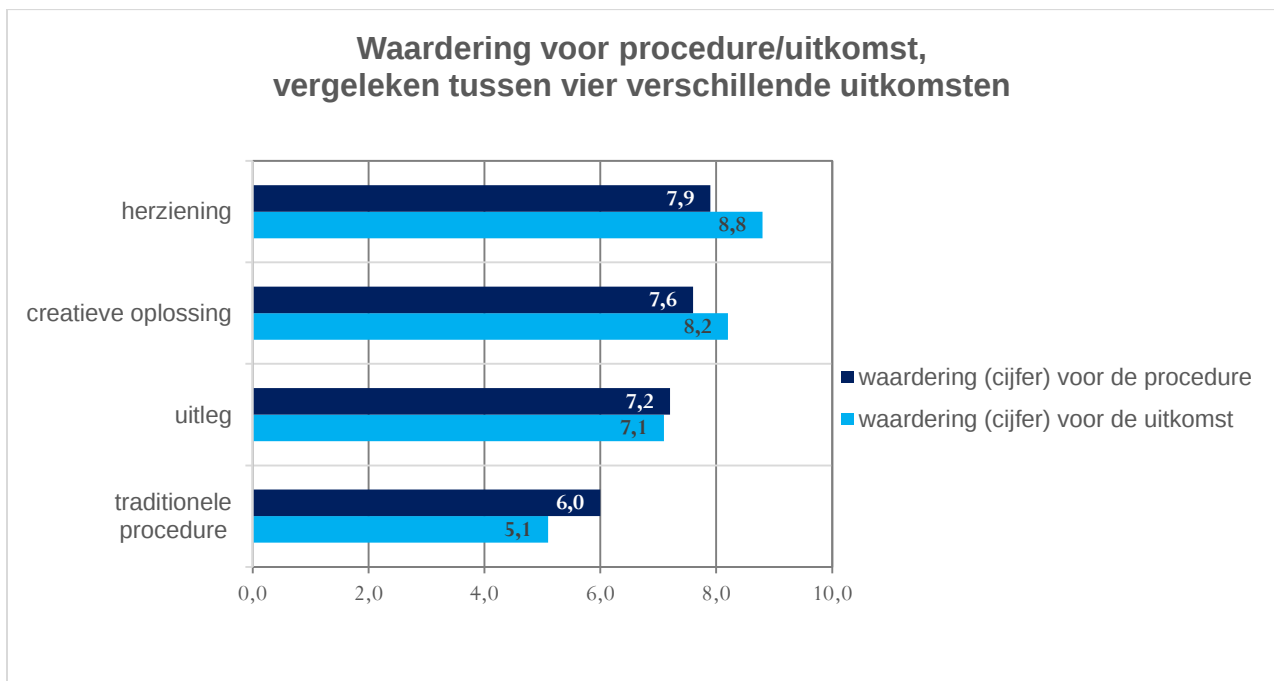
Factoren die van invloed zijn op de tevredenheid van de burgers

Organisatie	-.45 werkdruk bij de medewerkers
Verandermanagement	+.37 medewerkers tevreden over verandermanagement
Projectleider	+.39 mediationvaardigheden dragen bij aan kwaliteit werk +.22 motivatie van medewerker +.47 medewerker is in staat perspectief burger te nemen +.21 medewerker voelt zich competent om conflicten op te lossen
Medewerker	-.22 tijdsbesteding burger

Gemeten door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met als doel een beter contact met de overheid te verwezenlijken.

De waarden in de tabel zijn bèta-waarden; deze kunnen variëren van -1 tot +1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Een negatieve waarde betekent een negatief verband en is in rood weergegeven. Alle waarden zijn significant ($p < 0.5$).

Bijlage 4



Deze tabel is samengesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage 5

De **verschillen** tussen pre-mediation en mediation

Pre-mediation	Mediation
Er wordt een eerste gesprek gevoerd waarin de wens van de burger voor een conflictoplossingsmiddel wordt meegenomen.	De burger is een gelijkwaardige gesprekspartner van de overheid bij het oplossen van een kwestie
Het contact tussen burger en overheid is informeel en vindt plaats middels een gesprek.	Het contact tussen burger en overheid is informeel en vindt plaats door middel van een gesprek, dat aan de NMI-richtlijnen voldoet.
Het doel van het gesprek is om te inventariseren welke wijze van geschiloplossing het meest geschikt en gewenst is.	Het doel van het gesprek/de gesprekken is om tot een duurzame geschiloplossing te komen.
De wijze van afhandeling van de kwestie is afhankelijk van de aangewezen ambtenaar en van de burger.	De wijze van afhandeling van de kwestie is vastgelegd in de NMI-richtlijnen.

Bijlage 6

De overeenkomsten tussen pre-mediation en mediation

Overeenkomsten
De relatie tussen burger en overheid wordt mogelijk hersteld.
De onderliggende belangen van de kwestie kunnen boven tafel komen, c.q. komen boven tafel.
Behandeling van de kwestie geschiedt door een onafhankelijke gespreksleider.
Veel kwesties worden naar tevredenheid van de betrokken partijen opgelost.
Bijna alle typen kwesties komen voor (pre-)mediation in aanmerking.

Bijlage 7 Interview gecertificeerde mediators

Binnen de ODR zijn twee gecertificeerde mediators in dienst. In dit interview geven zij hun mening over de invoering van pre-mediation binnen de organisatie. Dit interview helpt om een beeld te krijgen van het draagvlak voor de invoering van pre-mediation.

Namen Mediators: Martin Teunissen en Paul Spee

Datum: 23 maart 2017

Werken bij de afdeling Specialisten & Advies binnen Team 2 Juridische Zaken, waarin zij zich richten op de juridische handhaving en bezwaar en beroep.

- Hoe zijn jullie bekend geraakt met (pre)mediation?

Wij hebben in onze vorige functie, binnen een andere organisatie, een opleiding tot mediator gevolgd. Wij zijn dan ook allebei gecertificeerd mediators, maar staan niet ingeschreven in het register. Hierdoor voldoen wij niet aan de MfN-regels, waardoor wij niet als mediator bij gerechtelijke geschillen kunnen optreden. Binnen de ODR kunnen wij onze mediationvaardigheden – tijdens het contact dat wij met de burgers hebben – wel gebruiken.

- Hoe staan jullie tegenover de invoering van pre-mediation binnen de ODR?

In principe staan wij beiden positief tegenover de invoering van pre-mediation binnen de ODR. Beiden hebben wij echter wel wat kanttekeningen die wij hierbij willen plaatsen. Omdat de werkdruk vrij hoog is, is het vaak beter om eerst de situatie rond het geschil in te schatten alvorens er contact met de burger kan worden opgenomen. Om de fase van een geschil vast te stellen kan de escalatie van Glasl worden gebruikt.¹ Omdat de meeste medewerkers momenteel nog geen cursus mediationvaardigheden hebben gevolgd en zij druk zijn met hun dagelijkse taken, lijkt het ons een beter plan om de behandeling van (pre)mediation aan een derde over te laten. Deze derde is in dit geval een medewerker van de ODR, die verder niet betrokken is geweest bij de besluitvorming van een besluit of de beslissing in bezwaar. Zij kunnen dan alle burgers met een aanvraag in de primaire fase, of een bezwaar in de bezwaarfase bellen. In dit gesprek kan worden vastgesteld wat de kern van het probleem is. Het kan zijn dat de burger zich niet gehoord, begrepen of serieus genomen heeft gevoeld. Dit gevoel kan met telefonisch contact worden weggenomen. Dit komt doordat je de burger een luisterend oor biedt en echt even naar zijn verhaal luistert. Hierin kun je uitleggen waarom de vergunning niet wordt verleend, zonder daarbij te veel juridische termen te gebruiken. Mocht dit niet genoeg blijken, dan kan er alsnog een persoonlijk gesprek worden gearrangeerd. Tijdens dit persoonlijk gesprek wordt dan ook het bestuursorgaan uitgenodigd die de vergunning in mandaat heeft behandeld. Wanneer het om een conflict gaat die hoog op de Glasl-ladder staat, kan eventueel ook de toezichthouder uitgenodigd worden om aan dit gesprek deel te nemen.

- Hoe staan jullie tegenover pre-mediation in het algemeen?

Positief, aangezien de burger zich meer gehoord en begrepen voelt. Door gebruik te maken van de LSD-techniek voelt de burger zich over het algemeen meer gehoord en serieuzer genomen. LSD staat voor luisteren, samenvatten en doorvragen. Bij de meeste conflicten binnen overheidsorganisaties hebben burgers meer behoefte aan persoonlijke aandacht. Vaak begrijpen zij niet hoe een bestuursorgaan tot een conclusie is gekomen en voelen zij zich niet begrepen. Door middel van telefonisch contact, of eventueel later door een persoonlijk gesprek, wordt er tijd gemaakt om echt naar de burger te luisteren. Dit kost in het beginproces meer tijd,

¹ Zie bijlage 9 en hoofdstuk 3, voor meer uitleg over de escalatieladder van Glasl.

maar uiteindelijk kan er toch veel tijd mee worden bespaard tijdens het hele proces. Wanneer de burger niet wordt gehoord, kan dit namelijk problemen geven in het verdere procesverloop. De burger kan in bezwaar gaan, of uiteindelijk in beroep gaan, waarbij de relatie tussen de burger en de ODR verslechtert.

Wij zijn echter wel van mening, dat pre-mediation in bepaalde situaties minder kan bijdragen. Vooral wanneer er advocaten of grote / sterke ondernemingen bij het proces betrokken zijn, heeft pre-mediation naar onze mening minder kans van slagen. Dit komt doordat onze ervaring is dat een advocaat vaak uit is op een juridisch proces en grote ondernemingen vaak kosten noch moeite besparen en middels een procedure willen winnen. Wij denken, dat dit komt doordat advocaten vaak uit zijn op eigen gewin en ondernemingen vaak een statement willen maken, willen laten zien hoe sterk de onderneming ten opzichte van overheid is.

Ook denken wij dat pre-mediation beter toepasbaar is op de afdeling Vergunningen dan op de afdeling Toezicht & Handhaving. Wij zijn van mening dat er bij bezwaarschriften op het gebied van handhavingsszaken vaak meer onderliggende emoties meespelen dan bij vergunningen. Bij handhavingsszaken willen partijen graag gelijk krijgen, omdat er meer speelt tussen de belanghebbende partijen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor, wanneer een buurman een verzoek om handhaving bij de gemeente indient en met behulp van de gemeente zijn gelijk omtrent een kwestie wil krijgen. De gehandhaafde partij wil echter ook graag gelijk krijgen. Maar doordat zij naast elkaar wonen en daardoor nog veelvuldig met elkaar te maken krijgen, speelt er meer dan enkel dat ene juridische geschil. Opgekropte emoties kunnen hierbij een rol spelen. Zij hebben dan ook geen behoefte aan uitleg over het juridische aspect. Er moet dus worden gekeken naar de situatie, voordat pre-mediation wordt toegepast.

Tot slot vinden wij pre-mediation voor burgers, die vaak bezwaar aantekenen, minder effectief. Vaak spelen er bij deze partijen ook meer onderliggende emoties mee en is er bij hen eerder sprake van wrok. Ook zijn dit meestal personen die uit zijn op het verlopen van termijnen, zodat zij een dwangsom kunnen verbeuren.

- Hoe denken jullie, dat het voorts met het draagvlak binnen de organisatie is gesteld?

Wij hebben het gevoel dat niet iedereen op de invoering van pre-mediation binnen de organisatie zit te wachten. Vooral doordat de doorvoering van pre-mediation een soort controlemiddel voor het bestuursorgaan wordt. Wanneer zij een aanvraag voor een omgevingsvergunning afwijzen of het bezwaar ongegrond verklaren, wordt er door middel van pre-mediation nogmaals op het besluit ingezoomd. Vooral wanneer pre-mediation wordt doorgevoerd op de wijze die wij voorstellen (een derde pre-mediation laten toepassen), ziet een ander bestuursorgaan het werk van zijn / haar collega. In principe is dit natuurlijk geen probleem, maar volgens ons zullen bestuursorganen zich hierbij niet altijd prettig voelen. Uiteindelijk denken wij wel, dat het draagvlak wordt verbreed naarmate de tijd vordert. Het invoeren van pre-mediation is namelijk een leerproces, waarbij er tijd nodig is om ieder te laten inzien, dat het positief bijdraagt aan het proces. Wanneer de resultaten verbeteren en de bestuursorganen die het besluit in mandaat nemen minder te maken krijgen met boze burgers, zullen zij waarschijnlijk een ander inzicht krijgen.

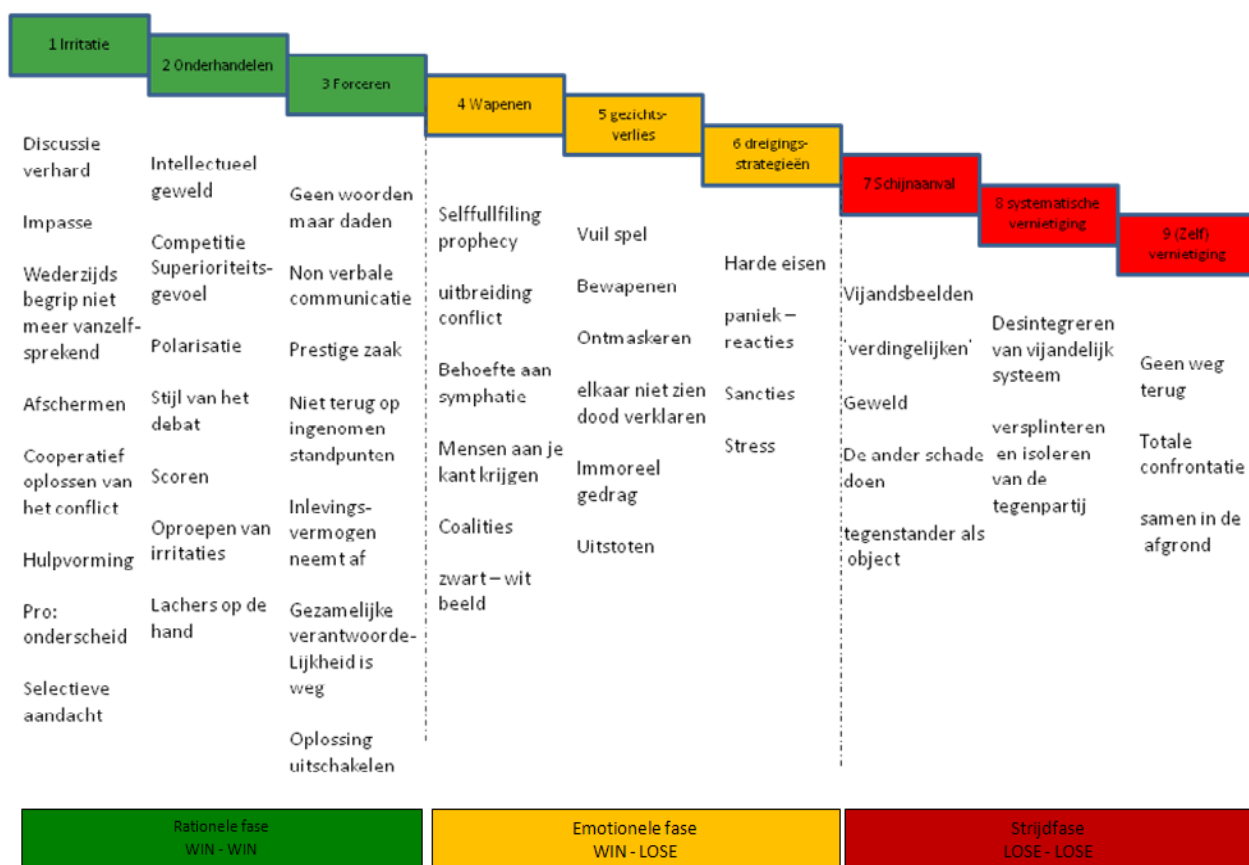
- Hebben jullie verder nog tips, waardoor de integratie van pre-mediation binnen het proces van de ODR kan worden verbeterd?

Het is volgens de mediators van belang, dat de tijd wordt genomen om de burger zijn verhaal te laten doen. Vooral omdat hij behoefte heeft aan meer informatie en meer betrokkenheid, is het belangrijk echt naar hen te luisteren. Het gebruik van LSD-techniek kan hierbij helpen. Deze techniek komt ook naar voren in je lichaamshouding, waardoor je interesse in het verhaal uitstraalt. Ook is het van belang dat er naar de emoties van de burger wordt gevraagd. Soms kan het gebeuren dat je als bestuursorgaan emoties over het hoofd ziet, of de zwaarte niet goed kunt inschatten. Het is dan ook belangrijk een aantal keren in het gesprek te vragen hoe de

burger zich bij bepaalde situaties voelt. Daarnaast is het toepassen van ANNA, in een pre-mediation proces van belang. ANNA staat voor: 'altijd navragen, nooit aannemen'. Het kan namelijk gebeuren dat je bepaalde emoties te snel met een bepaalde situatie in verband brengt. Hieruit kunnen echter verkeerde conclusies worden getrokken, waardoor de eindconclusie uit het pre-mediation-gesprek verkeerd wordt ingevuld.

Bijlage 8

De escalatieladder van Glasl.



Bijlage 9 Inleiding voorafgaand aan het interview

Voorafgaand aan de interviews heb ik de betrokken partijen de aanleiding van het interview toegelicht. In eerste instantie heb ik via e-mailwisseling met alle partijen contact gehad, waarbij ik samenvattend heb verteld wat mijn onderzoek inhoudt. Vaak volgde hier een telefonisch contact, waarbij een gespreksdatum werd gepland. Tijdens de persoonlijke kennismaking, waarbij het interview werd afgenomen, heb ik nogmaals het volgende verhaal gehouden:

“Momenteel verricht ik als afstudeerstagiaire een onderzoek naar de invoering van pre-mediation in de primaire fase en de bezwaarfase binnen de Omgevingsdienst Rivierenland. Het praktische gedeelte van mijn onderzoek komt vooral terug in het afnemen van interviews. In totaal ga ik vijf interviews afnemen en een vergadering van de provincie Utrecht bijwonen. Tijdens dit interview probeer ik helderheid te krijgen over onder meer uw ervaring met pre-mediation en de tendens van het aantal bezwaarschriften binnen uw organisatie. Vandaar dat ik u ook vooraf heb gevraagd om mij inzicht te geven in de cijfers van uw organisatie met betrekking tot het aantal bezwaarschriften. Mocht de uitkomst van alle interviews positief zijn, dan kan dit eventueel leiden tot een doorvoering van pre-mediation binnen de Omgevingsdienst Rivierenland. Mocht u het leuk vinden, dan stuur ik mijn onderzoek naar u op wanneer deze af is. Als u het niet bezwaarlijk vindt, neem ik dit gesprek op zodat ik het later verder uit kan werken.”

Bijlage 10 Interview

Hieronder treft u de opzet voor het interview aan, dat in alle gevallen het startpunt van de gesprekken was. Afhankelijk van de gesprekken, zijn de vragen aangepast. Hierdoor kan het voorkomen, dat in bepaalde interviews vragen niet zijn gesteld, of dat er juist meer vragen zijn gesteld.

Datum:

Naam van de organisatie:

Naam van de bevrage:

Afdeling waarop de bevrage werkzaam is:

Functie van de bevrage:

- Sinds wanneer speelt pre-mediation een rol binnen het primaire proces / het bezwaarproces binnen uw organisatie en wat was de aanleiding hiervoor?
Was dit ook het moment dat u bekend raakte met pre-mediation?
 - Op welke manier heeft u geleerd pre-mediation toe te passen?
 - a. Heeft u hier een cursus of training voor gevolgd?
 - b. Waar heeft u deze cursus of training gevolgd?
 - c. Wie heeft het initiatief voor het volgen van de cursus of training geopperd?
 - Op welke wijze vindt de toepassing van pre-mediation in een procedure plaats?
Zit er een verschil in de toepassing van pre-mediation tussen de primaire fase en de bezwaarfase?
 - Op welke wijze is er draagvlak voor de invoering van pre-mediation binnen de organisatie gecreëerd?
 - Zijn de medewerkers begeleid bij de integratie binnen het proces?
 - Wordt er gebruik gemaakt van een vast voorbereidingsproces voorafgaand aan de inzet van pre-mediation en hoe ziet dat eruit? Hierbij valt te denken aan een lijst met contra indicaties / factoren waar rekening gehouden mee dient te worden.
 - Op welke manier vindt de evaluatie van het proces plaats?
 - Hoe ervaart u het toepassen van pre-mediation?
 - Hoe denkt u, dat de burger de toepassing van pre-mediation ervaart?
 - Op welke vlakken kan het pre-mediation-proces nog worden verbeterd?
 - Over welke aspecten bent u het meest tevreden binnen het proces?
 - Heeft de inzet van pre-mediation bij de organisatie tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften geleid?
 - a. Kunt u dit onderschrijven met stukken, zoals rapporten of inventarisaties?
 - b. Heeft het op andere vlakken tot een vermindering geleid?
- Te denken valt aan een vermindering van het aantal aanvragen e.d.
- Raadt u pre-mediation aan andere gemeenten / omgevingsdiensten aan?
 - Kunt u vaak vooraf een inschatting maken van het verloop van het proces? Gezien de reacties van partijen?
 - Heeft u tips voor een startende organisatie als een gemeente / omgevingsdienst bij het invoeren van pre-mediation?
 - Zijn er nog overige zaken die u wilt bespreken of aanstippen, die hierboven niet aan de orde zijn gekomen?

Bijlage 11 Interview gemeente Tiel

Datum: 23 maart 2017

Naam van de organisatie: Gemeente Tiel

Naam van de bevrage: Hatice Eker

Afdeling waarop de bevrage werkzaam is: Team kwaliteit en controle

Functie van de bevrage: juridisch kwaliteitsmedewerker

- Sinds wanneer speelt pre-mediation een rol binnen het primaire proces / het bezwaarproces binnen uw organisatie en wat was de aanleiding hiervoor?

Vanaf oktober 2013 is (pre)mediation ingevoerd bij de gemeente Tiel. De aanleiding hiervoor kwam voort uit de ervaringen van andere gemeenten, zoals de gemeente Nijmegen. Wij hoorden vele positieve geluiden vanuit deze gemeenten, waardoor we benieuwd werden naar pre-mediation binnen ons eigen proces. Via een kleinschalige aanpak zijn we toen begonnen met het opstarten van het proces. Hierdoor kon iedereen zijn of haar eigen invulling geven aan het flexibele begrip; pre-mediation. Op de interne afdeling hebben we de aanpak ingevoerd in het sociale domein. Hierbij valt te denken aan Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Participatiewet. Daarnaast is het begrip extern ingevoerd op de Afdeling Vergunning en Handhaving. Wij hanteren echter het begrip “de informele aanpak” in plaats van pre-mediation.

- Was dit ook het moment dat u bekend raakte met pre-mediation?

Nee, ik ben eerder bekend geraakt met (pre)mediation. Dit komt doordat ik mijn scriptie aan de universiteit Utrecht over mediation heb geschreven. Daarbij werd er tijdens mijn master uitgebreid ingegaan op mediation en alle bijkomende aspecten. Later zou ik ook graag als mediator aan de slag willen gaan. Eventueel naast mijn baan hier of elders, maar een eigen praktijk lijkt mij ook mooi.

- Op welke manier heeft u geleerd pre-mediation toe te passen?

Natuurlijk heb ik tijdens mijn opleiding geleerd de bijkomende vaardigheden van mediation toe te passen. Maar pas in de praktijk leer je echt met situaties om te gaan. Ik kan dan ook niet anders zeggen dan dat je het gewoon moet doen. Ik ben de burgers gewoon gaan bellen en mediationvaardigheden gaan toepassen. Hoe meer je belt, hoe meer je van situaties leert. Wees niet onzeker, maar geloof in je kunnen. Vanuit de gemeente werd ik hier niet echt in begeleid, de verantwoordelijkheid ligt dan uiteindelijk bij jezelf.

- a. Heeft u hier een cursus of training voor gevolgd, vanuit de gemeente?

Nee, de gemeente Tiel heeft geen cursus aan haar medewerkers aangeboden op het gebied van pre-mediation. Dit vind ik persoonlijk erg jammer. Ik denk dat een cursus positief bij kan dragen aan de effectiviteit van de gesprekken met de burger. Flexibiliteit in de wijze van toepassing is natuurlijk goed, niemand is immers hetzelfde. Maar door een cursus kun je leren omgaan met tegenslagen. Het komt namelijk vaak voor, dat burgers boos reageren, omdat ze zich niet gehoord en begrepen voelen. Het is goed om te leren op welke wijze je dit soort situaties moet aanpakken. Ik raad het dan ook aan om de medewerkers van de ODR wel een cursus te geven, zodat je mediationvaardigheden eigen kunt maken.

- Op welke wijze vindt de toepassing van pre-mediation in een procedure plaats?

Mocht een medewerker van mening zijn dat pre-mediation een oplossing biedt dan wordt er telefonisch contact met burger opgenomen. Dit kan naar aanleiding van een aanvraag of een bezwaarschrift zijn. Dit telefonisch contact vindt gemiddeld binnen twee weken plaats. Situatieafhankelijk kan het voorkomen dat er na het telefonisch contact nog een persoonlijk gesprek plaatsvindt. Dit komt echter bijna nooit voor, ook gezien onze werkdruk. Wij merken dat enkel het telefonisch contact al bijdraagt in een hogere tevredenheid van de burger en een verlaging van het aantal bezwaarschriften. Persoonlijk merk ik dat de burger zich vaak niet begrepen voelt, behoefte heeft aan extra uitleg en serieus genomen wil worden. Door de vaak toch kwetsbare burger de aandacht te bieden waar hij behoefte aan heeft, voelt hij zich al beter begrepen. Wij hanteren echter geen stappenplan of protocol, waardoor iedereen zelf mag bepalen, of zij pre-mediation toepassen. Ik zou wel graag zien, dat er een protocol wordt ingevoerd, omdat ik denk dat dit bijdraagt in een vermindering van het aantal bezwaren en een meer tevreden burger. Daarbij denk ik dat medewerkers vaak voor de makkelijkste weg kiezen wanneer zij zelf mogen bepalen of pre-mediation wel of niet wordt ingezet.

- Is er een verschil in de toepassing van pre-mediation tussen de primaire fase en de bezwaarfase?

Wij passen pre-mediation vaker toe in de bezwaarfase dan in de primaire fase. Dit komt doordat wij gewoon te veel aanvragen krijgen, waardoor wij niet de tijd hebben om iedereen altijd te bellen. Ook doordat de medewerker zelf een invulling mag geven aan het wel of niet toepassen van pre-mediation, komt het vaak voor dat pre-mediation aan de primaire fase voorbij gaat. Ik denk wel dat het beter is om ons ook meer op de primaire fase te focussen, zodat hier al een selectie van het aantal bezwaren kan worden gemaakt.

- Op welke wijze is er draagvlak voor de invoering van pre-mediation binnen de organisatie gecreëerd?

Ik moet eerlijk zeggen dat er niet echt draagvlak binnen de gemeente Tiel is voor de invoering van pre-mediation. De leidinggevenden van de afdelingen hebben de medewerkers op het gebruik van mediationvaardigheden gewezen en de positieve effecten hiervan uitgelegd. Het was vervolgens aan de medewerkers zelf om het te gaan toepassen. Vervolgens is het een beetje naar de achtergrond verdwenen, waardoor er niet wordt gestimuleerd om pre-mediation ook echt toe te passen. Ook hier vind ik, dat een procesplan en/of protocol al kan bijdragen aan de wijze waarop wij met pre-mediation omgaan.

- Zijn de medewerkers begeleid bij de integratie binnen het proces?

Wanneer een medewerker hier komt werken, wordt het proces rondom de wettelijke procedure uitgelegd. Hierbij komt ook pre-mediation aan bod. De medewerker wordt dan verteld, wat er onder pre-mediation wordt verstaan en hoe je het kunt toepassen. Vervolgens ligt de verantwoordelijkheid bij jezelf, om het in praktijk te brengen.

- Wordt er binnen uw organisatie gebruik gemaakt van een vast voorbereidingsproces voorafgaand aan de inzet van pre-mediation en hoe ziet dat er eventueel uit? Ik denk dan aan een lijst met contra indicaties / factoren waar rekening mee dient te worden gehouden.

We hebben nergens een document waaruit blijkt welke situaties wel of niet geschikt zijn voor toepassing van pre-mediation. Persoonlijk vind ik echter wel dat bepaalde situaties ongeschikt zijn voor pre-mediation. Ten eerste vind ik procedures waarbij een advocaat betrokken is ongeschikt. Dit komt doordat zij blijven vasthouden aan de juridische regels en voor de winst willen gaan. Zij kunnen immers weer jurisprudentie vormen uit processen. Ik merk dan ook, dat

advocaten persoonlijke gesprekken met burgers vaak tegenwerken. Daarbij vind ik dat het altijd situatie-afhankelijk is of je pre-mediation wel of niet moet toepassen. Pre-mediation is immers maatwerk. Wanneer er veel emoties meespelen vind ik het altijd handig om een persoonlijk gesprek in te plannen. Behalve wanneer je te maken hebt met burgers die veelvuldig bezwaar maken en maar aanvraag na aanvraag indienen. Het heeft dan weinig zin om over een bepaalde aanvraag te praten. Zij zijn meestal gewoon boos op ons als gemeente in het algemeen. Hier is het beter om een gesprek te plannen tussen de desbetreffende persoon en bijvoorbeeld iemand van de afdeling servicediensten.

- Op welke manier vindt de evaluatie van het proces plaats?

Wij vragen vaak aan de burger of zij geholpen zijn door ons informele contact. Vaak komen hier positieve reacties op. Door het afdelingshoofd wordt er amper ingegaan op onze ontwikkeling omtrent pre-mediation. Het is dus zeker van belang, dat jezelf reflecteert op waar het goed en fout gaat.

- Hoe ervaart u het toepassen van pre-mediation?

Ik ervaar het toepassen van pre-mediation als erg positief. Ik merk dat burgers in het begin van het proces vaak gefrustreerd zijn en aan het eind van proces opgelucht. De opluchting komt door het feit, dat zij zich gehoord voelen. Vaak hebben zij ook het gevoel dat het proces eenzijdig is, in de zin van dat het bestuursorgaan het besluit vaststelt. Door een face-to-face gesprek kun je achter de emoties en onderliggende vragen komen. Je bent meer laagdrempelig in dit soort gesprekken, waardoor je sneller tot de kern van het probleem kunt doordringen. Dit resulteert uiteindelijk in oplossingen, waarover men tevreden is.

- Hoe denkt u dat de burger de toepassing van pre-mediation ervaart?

Vooraf wanneer ik face-to-face gesprekken voer, laten ze blijken dankbaar te zijn voor de persoonlijke aandacht. Dit geeft je als bestuursorgaan ook voldoening. Je hebt het gevoel dat je de juiste afweging hebt gemaakt en iedereen gelijk behandelt. Soms ga ik zelfs bij de burger langs, op huisbezoek. Hierdoor krijgt de burger namelijk helemaal het gevoel gehoord te worden, doordat je de moeite doet om langs te gaan. Zij hoeven dan niet achter jou als bestuursorgaan aan te lopen. Dit is positief, omdat burgers zich vaak van het kastje naar de muur voelen gestuurd, waardoor zij verstrikt raken in het juridische proces.

- Op welke vlakken kan het pre-mediation proces nog worden verbeterd?

Ik vind dat er een vast patroon in het toepassen van pre-mediation bij de gemeente Tiel moet worden geïmplementeerd. Wanneer de medewerkers zelf mogen bepalen of zij het toepassen, kan dit leiden tot laks gedrag waarbij pre-mediation terzijde wordt geschoven. Ik zou dan ook graag zien dat er wel een vast protocol komt, zodat je weet wat je precies in welke situatie moet doen.

- Over welke aspecten bent u het meest tevreden binnen het proces?

Ik vind het erg positief dat ons de kans wordt gegeven om persoonlijk contact met de burger te hebben. In veel organisaties wordt hier geen tijd aan besteed. Ik vind het fijn om de burger persoonlijk te horen, zodat de afstand tussen hen en ons wordt verkleind.

- Heeft de inzet van pre-mediation bij uw organisatie tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften geleid?

Ja, we zien dat het aantal bezwaarschriften duidelijk vermindert.

Kunt u dit onderschrijven met stukken, zoals rapporten of inventarisaties?

Uit het jaarverslag van de commissie bezwaar- en beroep blijkt het volgende:

De cijfers vanuit de interne commissie (de bezwarencommissie):

uitkomsten afgehandelde bezwaarschriften					
bezwaren 2016					
ingetrokken	37	36%	reden ingetrokken bezwaarschriften		
ongegrond	27	26%	geen belang meer	24	
gegrond	4	4%	aan bezwaren tegemoet gekomen	13	
deels gegrond			uitleg/overleg over besluit volstaat		
niet ontvankelijk	8	8%	niets meer gehoord		
overig	27	26%	overig		
totaal	103		totaal	37	

De cijfers vanuit de externe commissie (de klachtencommissie):

uitkomsten afgehandelde bezwaarschriften					
bezwaren 2016					
ingetrokken	41	50%	reden ingetrokken bezwaarschriften		
ongegrond	19	22%	geen belang meer		
gegrond	8	10%	aan bezwaren tegemoet gekomen	12	
deels gegrond	3	4%	uitleg/overleg over besluit volstaat	1	
niet ontvankelijk	8	10%	niets meer gehoord		
overig	3	4%	overig	28	
totaal	82		totaal	41	

De externe bezwarencommissie bestaat uit een onafhankelijk voorzitter en onafhankelijke leden, die niet werkzaam zijn voor de gemeente.

- Heeft pre-mediation op andere vlakken tot een vermindering geleid?

De tevredenheid van de burger is gestegen sinds 2013. Dit heeft waarschijnlijk ook wel te maken met de invoering van pre-mediation.

- Raadt u pre-mediation aan andere gemeenten / omgevingsdiensten aan?

Absoluut. Ik ben ervan overtuigd, dat pre-mediation de tevredenheid verhoogt en het aantal bezwaren verlaagt. Daarbij is het altijd positief om de burger persoonlijk bij een besluit te betrekken. Hierdoor begrijpt de burger het proces beter en merkt hij, dat er naar zijn verhaal en argumenten is geluisterd.

- Kunt u vaak vooraf een inschatting maken van het verloop van het proces? Gezien de reacties van partijen?

Vaak proberen wij dus van te voren te bellen. Omdat wij hier in de primaire fase vaak geen tijd voor hebben, vindt hier vaak geen persoonlijk gesprek plaats. Er is dus gewoon sprake van een besluit, waarop bezwaar kan worden gemaakt. Bij het bezwaar merk ik dat de burgers vaker tevreden zijn, waardoor het bezwaar wordt ingetrokken. Wanneer er echter veel frustratie of boosheid meespeelt, kan pre-mediation vaak niet bijdragen. De burger houdt dan voet bij stuk.

- Heeft u tips voor een startende organisatie als een gemeente / omgevingsdienst bij het invoeren van pre-mediation?

Ga vooral al tijdens de telefonisch gesprekken op het gevoel van de burger in. Vraag vaak of ze alles begrijpen en waar je ze beter over kunt informeren. Naast het proces is het van belang ook de nadruk te leggen op het gevoel van de burger. Pre-mediation heeft een flexibele schil, waardoor je de kans krijgt persoonlijk contact te leggen. Maak hier gebruik van! Vooral wanneer je weinig ervaring hebt met pre-mediation is het van belang om gewoon de telefoon te pakken en te bellen. Ervaring mondt uiteindelijk uit in verbetering.

Bijlage 12 Interview provincie Noord-Brabant

Datum: 31 maart 2017

Naam van de organisatie: Provincie Noord-Brabant

Naam van de bevrage: Dennis van 't Westeinde

Afdeling waarop de bevrage werkzaam is: Afdeling Juridische Zaken

Functie van de bevrage: coördinerend secretaris hoor- en adviescommissie voor bezwaar- en beroepschriften

- Sinds wanneer speelt pre-mediation een rol binnen het primaire proces / het bezwaarproces binnen uw organisatie en wat was de aanleiding hiervoor?

Bij ons wordt de term “De andere aanpak” gebruikt. Deze manier van werken is voor het eerst in 2008 ter sprake gekomen. Er is echter een lang proces aan voorafgegaan, voordat het echt werd ingevoerd. Er zijn bijvoorbeeld eerst onderzoeken verricht naar de effecten en er is navraag gedaan naar de ervaringen van anderen. Vooral de ervaring van provincie Overijssel vormde het beginpunt om de effecten van pre-mediation te bekijken. Bij hen was pre-mediation op dat moment al geruime tijd in de organisatie geïntegreerd en daarbij kwamen er vele positieve geluiden naar buiten. Zij hebben destijds een presentatie aan de provincie Noord-Brabant gegeven over de manier waarop zij pre-mediation in het proces hanteerden. Verder hebben we onder andere de rapporten bekeken, die waren opgesteld vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Op dat moment werd er namelijk extra aandacht besteed aan het gebruik van pre-mediation binnen overheidsorganisaties.

- Was dit ook het moment dat u bekend raakte met pre-mediation?

Nee, mede door mijn opleiding was ik al bekend met het begrip pre-mediation. Hierdoor had ik ook geen moeite met het oppakken van het proces. Toen ik hier kwam werken en burgers ging bellen was ik soms de eerste ambtenaar die persoonlijk contact met hen zocht. Ik merkte dat hier behoefte aan was en dat de meeste ambtenaren dit informele contact niet onderhielden.

- Op welke manier heeft u, samen met uw collega's, geleerd pre-mediation toe te passen?

Zoals ik al zei is pre-mediation erg voorzichtig ingevoerd binnen de organisatie. Ook wij als medewerkers zijn uitgebreid begeleid in het trainen van onze technieken en het ons openstellen naar de burger toe. Ten eerste is er door de organisatie een plan van aanpak gemaakt, waarin werd beschreven hoe wij het beste konden leren omgaan met pre-mediation. Daarnaast is er een projectleider aangesteld, die het project ging leiden. Samen met hem kregen de medewerkers een wekelijkse intervisie. Hierin werd gespard over de aspecten die goed gingen en die beter konden. Door samen van gedachten te wisselen, krijg je toch weer vaak een andere kijk op bepaalde situaties. Nadat het plan van aanpak was opgesteld en de projectleider was aangesteld, hebben we de *training on the job* gekregen. Hierbij werd de nadruk gelegd op het aanleren van mediationvaardigheden. Onder werktijd hebben onze medewerkers presentaties gekregen over de inhoud van pre-mediation, ze hebben rollenspellen moeten spelen en theorie moeten leren. Ik kan wel zeggen, dat alle medewerkers na de cursus beter in staat waren om informeel contact met de burger te leggen.

Zelf heb ik naast de interne opleiding van de provincie nog een externe opleiding tot mediator gevolgd bij de Merlijngroep. Dit heb ik op eigen initiatief gedaan, omdat ik mij nog verder in de mediationvaardigheden wilde verdiepen. Tijdens de opleiding werd er uitgebreid ingegaan op de MfN-registratie-eisen, zoals het opmaken van de vaststellingsovereenkomst, het maken van analyses en alle bijkomende theorie rondom mediation. De opleiding werd afgesloten met een examen. Omdat ik niet de ambitie had om een eigen bedrijf gericht op de mediaton te starten, sta ik niet langer ingeschreven in het MfN-register. Desalniettemin was het een erg leerzame ervaring.

- Hoe denkt u, mede door de door u gevolgde opleiding tot mediator, over pre-mediation in relatie tot mediation?

Bij pre-mediation wordt veel minder gefocust op het formele proces, omdat er informeel contact met de burger wordt gezocht. Ik denk dat burgers mediation, door het formele aspect, als minder prettig ervaren dan pre-mediation. Dit komt mede doordat er bij pre-mediation direct met het bestuursorgaan gesproken kan worden zonder dat een derde zich in de situatie mengt als 'onafhankelijke partij'. Ik vind het persoonlijk veel fijner om zelf met de burger in gesprek te gaan als 'pre-mediator'. Hierdoor wordt de band tussen de overheid en de burger voor mijn gevoel meer beschermd.

- Op welke wijze vindt de toepassing van pre-mediation in een procedure plaats?

Hoe het pre-mediation proces loopt is in eerste instantie afhankelijk van de situatie. Het ligt namelijk aan de manier waarop partijen tegen pre-mediation aankijken en over welke feiten het gaat. Maar in principe wordt er altijd eerst telefonisch contact met de aanvrager / bezwaarmaker opgenomen. Dit gebeurt het liefst zo snel mogelijk, uiterlijk binnen drie dagen. Meestal wordt er tijdens het telefonisch contact al een oplossing gevonden. Dit komt eigenlijk al doordat er persoonlijke aandacht aan de burger wordt geschonken, binnen een juridische situatie. Burgers voelen zich hierdoor gehoord en begrepen. Ik hoor ook vaak, dat ze het erg waarderen, dat ze hun verhaal kunnen doen. Hierdoor wordt het namelijk duidelijk dat er echt naar hun argumenten en standpunten wordt geluisterd. Maar mocht het telefonisch contact niet helpen, dan wordt er een persoonlijk gesprek geregeld. Ook hierbij is de insteek: het liefst zo snel mogelijk.

- Zit er een verschil in de toepassing van pre-mediation tussen de primaire fase en de bezwaarfase?

Persoonlijk vind ik dat pre-mediation in de bezwaarfase veel effectiever werkt. Tijdens de primaire fase heb je soms nog meerdere belanghebbenden. Daarbij is er tijdens de bezwaarfase vaak al sprake van conflictherkenning. Je kunt vrij duidelijk merken, wat het probleem precies is en hoe de bezwaarmaker hier tegenaan kijkt. Daardoor vind ik het bezwaarproces veel meer gestructureerd dan het primaire proces. Je kunt namelijk gemakkelijker tot de kern komen, dit bespaart veel zoekwerk en daardoor veel tijd. Verder zijn de toepassingen wel vergelijkbaar. In beide gevallen wordt er namelijk eerst telefonisch contact opgenomen en vervolgens, mocht dit nodig blijken, een persoonlijk gesprek gepland.

- Op welke wijze is er draagvlak voor de invoering van pre-mediation binnen uw organisatie gecreëerd?

De projectleider heeft voor draagvlak binnen de organisatie gezorgd. Door middel van presentaties over pre-mediation zijn de medewerkers geïnformeerd. Daarnaast heeft hij persoonlijke gesprekken met de medewerkers gevoerd, zodat zij initiatieven tot een optimale invulling konden aandragen. Ook tussentijds is er met de medewerkers geëvalueerd over de

manier waarop zij de mediationvaardigheden in de praktijk uitvoerden. Hierop kregen zij feedback, zodat zij zichzelf konden ontwikkelen. Verder was ook de directie betrokken bij het maken van het plan van aanpak.

- Heeft uw organisatie een vast voorbereidingsproces voorafgaand aan de inzet van pre-mediation en hoe ziet dat eruit? Hierbij valt te denken aan een lijst met contra-indicaties / factoren waar rekening gehouden mee dient te worden.

Wij hebben niet een standaardlijst waarop contra-indicaties staan beschreven, maar kunnen bepaalde situaties vaak wel inschatten. Mocht er sprake zijn van een situatie waarin er ook een strafrechtelijke procedure loopt dan wordt er bij ons altijd afgezien van pre-mediation. Wanneer burgers erg emotioneel reageren, is het vaak beter om een mediator in te zetten met een psychologische achtergrond. Een pre-mediation cursus zorgt namelijk wel voor meer inlevingsvermogen bij het bestuursorgaan, maar bepaalde situaties vragen om meer deskundigheid. Zelf heb ik bijvoorbeeld een situatie gehad waarbij de belanghebbende suïcidaal was. Deze zaak heb ik dan ook overgedragen aan een mediator met een psychologische achtergrond.

- Op welke manier vindt de evaluatie van het proces plaats?

Door middel van beoordelingsgesprekken wordt er met de medewerkers besproken hoe de mediationvaardigheden worden toegepast. Wat zijn de verbeterpunten en waar gaat het goed? Onze ervaring is dat medewerkers het prettig vinden om samen met een groepje van juristen die allemaal pre-mediation toepassen af en toe te evalueren.

- Hoe ervaart u het toepassen van pre-mediation?

Positief en erg waardevol. Maar het is niet altijd gemakkelijk, omdat het veel tijd kost. Alle aanvragers / bezwaarmakers moeten worden gebeld. Voordat je tot de kern komt, moet je vaak diep graven. Wanneer er vervolgens ook een persoonlijk gesprek plaatsvindt, kost dit nogmaals veel tijd. Maar uiteindelijk levert het meestal wel meer op. De burger is vaak meer tevreden over de uitkomst. Wanneer je eerst luistert en de tijd voor hem neemt, wordt een weigering van de aanvraag of van het bezwaar vaak gemakkelijker geaccepteerd. Dit bespaart uiteindelijk tijd doordat beroep dan vaak niet meer aan de orde is. Het is echter moeilijk meetbaar of het uiteindelijk tijdbesparend is, omdat je het pre-mediation proces moet afwegen tegen het juridische proces.

- Hoe denkt u dat de burger de toepassing van pre-mediation ervaart?

Positief, omdat ze worden betrokken bij het proces en doordat iedereen gelijk wordt behandeld. Ze kunnen door middel van persoonlijk contact hun eigen visie op de zaak naar voren brengen. Daarbij krijgen ze beter en duidelijker uitleg over het juridische proces, doordat er persoonlijk contact wordt gelegd. Duidelijkheid mondt vaak uit in acceptatie van de uitkomst.

- Op welke vlakken kan het pre-mediation-proces nog worden verbeterd?

Het komt vaak voor, dat partijen aangeven dat ze er zelf wel uitkomen wanneer wij pre-mediation voordragen. Hierdoor kunnen situaties uiteindelijk alleen maar erger worden. Vaak komen ze er namelijk niet zelf uit, maar hebben ze het gevoel dat pre-mediation een lang proces is waarbij zekerheid niet is gegarandeerd. Het is van belang, dat de partijen goed worden voorgelicht over de werking en de procedure van pre-mediation. Hierdoor kan er een betere balans worden gevonden in wat iedereen bijdraagt.

- Over welke aspecten bent u het meest tevreden binnen het proces?

Doordat er naar een oplossing wordt gezocht waarover alle partijen tevreden zijn, is de oplossing vaak duurzaam van aard. Een opgedrongen oplossing zal tot aversie leiden, waardoor deze uiteindelijk moeilijk/niet wordt nageleefd. Wanneer partijen zelf tot de oplossing komen, zijn ze vaak tevreden over de uitkomst en werkt de oplossing in de praktijk ook echt.

- Heeft de inzet van pre-mediation bij uw organisatie geleid tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften? *Kunt u dit overleggen met stukken, zoals rapporten?*

Ja, pre-mediation heeft bij ons geleid tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften. Uit het onderzoek van afdeling Juridische Zaken, genaamd "de andere aanpak in bemiddeling bij bezwaarschriften in 2016" blijkt het volgende:

intrekkingen door inzet van bemiddeling	2016	2015
aantal intrekkingen vóór (of tijdens) reguliere procedure (% van totale uitstroom bij de HAC, exclusief doorzendingen)	124 (46%)	93 (45%)

Beschikt u verder nog over interessante conclusies, voortkomend uit jullie eigen onderzoek?

- ✓ Uit de metingen van 2016 blijkt dat bezwaarmakers de informele aanpak met een 7,9 waarderen.
 - ✓ Bij 60% van het aantal ingetrokken bezwaarschriften werd als reden van intrekking opgegeven, dat een luisterend oor werd geboden en een nadere toelichting en voldoende verduidelijking op het primaire besluit was gegeven.
 - ✓ Bij de overige 40% van de intrekkingen leidde het overleg tot nieuwe of gewijzigde inzichten (bijv. door een nader ingesteld feitenonderzoek of door een tussentijdse rechterlijke uitspraak in een samenhangende beroepsprocedure), waarna een herziening en aanpassing van het primaire besluit door het bestuursorgaan volgde.
- Kunt u vaak vooraf een inschatting maken van het verloop van het proces? Gezien de reacties van partijen.

Vaak wel, wanneer ze welwillend zijn om mee te werken zal dit uiteindelijk leiden tot een succesvol pre-mediation proces. Het is wel van belang, dat het bestuursorgaan zich blijft focussen op de informele kant van het gesprek en mediationvaardigheden toepast. Wanneer het bestuursorgaan gaat hameren op het intrekken van het bezwaarschrift, werkt dit uiteindelijk averechts. Dan denkt de burger dat het intrekken van het bezwaar het uiteindelijke doel is in plaats van het oplossen van het probleem.

- Raadt u pre-mediation aan andere gemeenten / omgevingsdiensten aan?

Ja, de burger heeft de behoefte om gehoord te worden en dit is hiervoor het perfecte instrument. Tegelijkertijd kan de burger tevreden worden gesteld en het juridische proces worden geoptimaliseerd.

- Heeft u tips voor een startende organisatie als een gemeente / omgevingsdienst bij het invoeren van pre-mediation?

Wij zetten vaak de beslistermijn van artikel 7:10 Awb in overleg met de burger op pauze. Dit geeft ons tijd om een goede beslissing te nemen. Daarnaast vind ik het raadzaam om de medewerkers een goede cursus te geven, op het gebied van mediationvaardigheden. Wanneer deze goed ontwikkeld zijn, draagt dit bij aan betere oplossingen.

Bijlage 13 Interview Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

Datum: 4 april 2017

Naam van de organisatie: Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

Naam van de bevrage: Bianka Opsteen

Afdeling waarop de bevrage werkzaam is: afdeling Bezwaar en Beroep

Functie van de bevrage: Jurist

- Sinds wanneer speelt pre-mediation een rol binnen het primaire proces / het bezwaarproces van uw organisatie en wat was de aanleiding hiervoor?

In 2013 is de omgevingsdienst Zuidoost-Brabant opgericht. Tegelijkertijd met de oprichting is ook pre-mediation, of te wel 'De andere aanpak', in een proces vastgelegd. Voorheen gingen de bestuursorganen van de gemeenten en provincie op locatie langs bij de burger. Binnen de provincie en de gemeenten zijn ze dan ook al langer bekend met pre-mediation. Nog steeds komen de aanvragen voor omgevingsvergunningen bij de provincie binnen, waarna zij de stukken naar ons sturen. Wij behandelen de aanvragen vervolgens in mandaat. Omdat wij volgens de regels van de Awb niet het besluit en de beslissing op bezwaar mogen nemen, komt het bezwaar ook in eerste instantie binnen bij de provincie. Wij maken vervolgens een 'concept reactie op het bezwaarschrift', waarna de provincie het met kleine feiten aanvult en naar de burger stuurt. Vaak komt pre-mediation in de bezwaarfase bij ons voor. Wij hebben er voor gekozen om samen met de burger tijdens een informeel gesprek in het gebouw van de omgevingsdienst om tafel te gaan, onder leiding van een 'onafhankelijke gespreksleider'. Hoe onafhankelijk deze is, is discutabel aangezien de gespreksleider een medewerker van de provincie is.

- d. Op welke moment bent u zelf bekend geraakt met pre-mediation?

Voordat ik hier bij de omgevingsdienst werkte, heb ik bij de provincie Noord-Brabant gewerkt. Hier speelt pre-mediation al sinds 2008 / 2009 een rol binnen het proces. Ook daar werkte ik op de afdeling Bezwaar en Beroep. Pre-mediation is binnen de provincie Noord-Brabant zorgvuldig geïntegreerd, waarbij wij als medewerkers erg betrokken werden. Er zijn cursussen aangeboden en vele presentaties gegeven. Hier heb ik veel van geleerd. Vanaf dat moment ben ik de burger gaan bellen, om te proberen een gezamenlijke oplossing te vinden tijdens een informeel gesprek. Gewoon de telefoon pakken en bellen levert je ervaring op, waardoor je een steeds betere gesprekspartner wordt. Hier bij de omgevingsdienst heb ik de draad opnieuw kunnen oppakken, maar zijn de richtlijnen wel iets anders.

- Hebben de medewerkers van omgevingsdienst Zuidoost-Brabant een cursus met betrekking tot pre-mediation gevolgd?

Nee, de medewerkers van de omgevingsdienst Zuidoost-Brabant hebben geen cursus met betrekking tot mediationvaardigheden of dergelijke gevolgd. Omdat een mediation-secretaris van de provincie het pre-mediation gesprek leidt als 'onafhankelijke' partij, schuiven wij gewoon als onszelf aan tafel aan. Hiermee bedoel ik, dat wij niet de partij zijn die ons door middel van mediationvaardigheden in de burger hoeven te verdiepen, dat is de taak van de mediation-secretaris. Wij hoeven ons enkel te richten op het goed uitleggen van de wet- en regelgeving,

zodat de burger begrijpt waar het besluit op is misgelopen. Ik denk ook dat het beter is een mediation-secretaris als derde partij in te zetten, omdat de burger zich vrijer durft te uiten bij een derde dan bij de partij die de aanvraag heeft afgewezen. Als je als bestuursorgaan wel de gespreksleider bent, vind ik het wel echt nodig om je medewerkers een cursus in mediation-vaardigheden te geven. In dat geval moet je je namelijk wel in de emoties van de burger kunnen inleven en de burger als het ware kunnen lezen. Daarbij is het lastig om bijvoorbeeld om te gaan met heftig geëmotioneerde burgers, wanneer je hier geen ervaring mee hebt. Trainingen hebben in dat geval zeker een toegevoegde waarde.

- Op welke wijze vindt de toepassing van pre-mediation in een procedure plaats?

De aanvraag voor een vergunning komt dus bij de provincie of de gemeente binnen, waarna zij deze naar ons sturen. Vervolgens sturen wij het besluit naar de burger. Dit mogen wij doen door de mandaatverlening. Voorafgaand aan het besluit zijn er vaak al vele contactmomenten met de burger. Te denken valt aan toezichthouders die langs gaan of vragen van ons ter aanvulling op de aanvraag van de burger. Het bezwaar komt vervolgens bij de provincie binnen, waarna zij ook dit document naar ons sturen. Mochten wij negatief op het bezwaar reageren, dan kan hier pre-mediation worden ingezet. De provincie neemt dan contact op met de burger. Ten eerste wordt hierbij geprobeerd om tijdens dit telefonisch contact een oplossing voor het probleem te zoeken. Mocht dit niet lukken dan wordt er een persoonlijk gesprek gepland. Hierbij zijn wij als omgevingsdienst aanwezig, de burger als bezwaarmaker en de mediation-secretaris van de provincie als gespreksleider. Voorafgaand aan dit persoonlijk gesprek maken wij als omgevingsdienst altijd duidelijk waar het gesprek voor bedoeld is. Vaak is bij ons: "Regels zijn regels en wetgeving is wetgeving." Wij geven dus kaders aan over de gespreksrichting, zodat de burger geen verkeerde verwachtingen krijgt. We gaan niet in op overige opties, waardoor de burger alsnog op een kromme manier zijn gelijk krijgt. Voor ons staat pre-mediation voor het duidelijker uitleggen van de regels. Hierdoor snappen burgers de situatie naar onze mening beter, waardoor ze ook eerder geneigd zijn de situatie te accepteren. Mijn ervaring is namelijk dat een luisterend oor bieden al voor veel begrip bij de burger zorgt. Dit zorgt ook voor meer tevredenheid. Daarbij zorgt de provincie ook voor het opschorten van de beslistermijnen, zodat we meer ruimte krijgen om alle argumenten voor de beslissing mee te nemen.

- Zit er een verschil in de toepassing van pre-mediation tussen de primaire fase en de bezwaarfase?

Ja, voordat er een besluit op de aanvraag wordt genomen, vindt er al veel contact met de burger plaats. Toezichthouders gaan langs en wij vragen vaak om overige informatie zodat we een weloverwogen besluit kunnen nemen. Door deze vele contactmomenten in de primaire fase, wordt er vaak afgezien van pre-mediation in deze fase. Pre-mediation in de bezwaarfase vindt dan ook veel vaker plaats en is in principe ook regel. Bij de bezwaarfase kun je de conflictsituatie ook veel beter inschatten, waardoor pre-mediation naar mijn mening zinvoller is.

- Op welke wijze is er draagvlak voor de invoering van pre-mediation binnen uw organisatie gecreëerd?

In principe is er binnen de omgevingsdienst Zuidoost-Brabant geen draagvlak voor de invoering van pre-mediation gecreëerd. Ook dit komt doordat de provincie de gespreksleider aanlevert. Wij als omgevingsdienst hoeven enkel aan de tafel aan te schuiven. Dit maakt het proces voor ons juist gemakkelijker, omdat wij zelf niet de partij zijn die contact met de burger hoeft op te nemen. Iedereen ziet ook de toegevoegde waarde van dit contactmoment in, waardoor het creëren van draagvlak dan verder ook niet nodig is geweest. Het hoort eenmaal gewoon binnen ons bezwaarproces.

- Heeft uw organisatie een vast voorbereidingsproces voorafgaand aan de inzet van pre-mediation en hoe ziet dat eruit? Hierbij valt te denken aan een lijst met contra-indicaties / factoren waar rekening gehouden mee dient te worden.

Eigenlijk zijn alle situaties wel geschikt voor de inzet van pre-mediation. Enkel wanneer er sprake is van een strafrechtelijke situatie, wordt er afgezien van pre-mediation. Hier moet de strafrechter aan te pas komen. Ook wanneer partijen graag een uitspraak wensen, omdat dat in hun situatie een betere oplossing is, zien wij af van pre-mediation. Vaak geven de partijen dit zelf aan. Dit kan komen doordat de partijen in de toekomst wellicht vaker in dezelfde situatie raken, waardoor jurisprudentie / een uitspraak gewenst is. Bij handhaving wordt soms ook pre-mediation ingezet. Vaak spelen hier echter de persoonlijke emoties te zwaar mee voor pre-mediation, zoals bijvoorbeeld bij burenruzies. Bij handhaving wordt er gebruik gemaakt van de landelijke handhavingsstrategie, waarmee onder andere meetbaar is welke situatie geschikt of juist ongeschikt is voor mediation.

- Op welke manier vindt de evaluatie van het proces plaats?

De evaluatie van het proces vindt plaats bij de provincie en niet bij ons. Zij zijn immers de uitvoerende instantie. Tijdens deze evaluatie wordt ingegaan op de mediation-technieken van gespreksleider. Hierbij kan worden gedacht aan de mate waarin zij zich verdiepen in de burger en bijvoorbeeld gebruik maken van de LSD-techniek. Wij evalueren verder niet.

- Hoe ervaart u het toepassen van pre-mediation?

Ik ervaar het als erg positief. De burger voelt zich meer gehoord en betrokken bij het proces. Ambtenaren zijn in eerste instantie vaak geneigd om via papier te communiceren in plaats van de telefoon te pakken, terwijl telefonisch contact vaak meer en snellere informatie oplevert. Daarbij vind ik het nog beter wanneer de mediation-secretaris de burger opbelt. Hierdoor wordt de burger niet gelijk geconfronteerd met het bestuursorgaan die de aanvraag heeft afgewezen. Dit creëert een brug voor de burger om in gesprek te gaan en meer emoties en argumenten te uiten.

- Hoe denkt u dat de burger de toepassing van pre-mediation ervaart?

Ik denk dat de burger het ook als erg positief ervaart. Ze worden immers meer gehoord en betrokken. De burger heeft vaak de behoefte aan meer uitleg, voordat hij een besluit begrijpt. Dit komt doordat wij als juristen veel in juridische taal schrijven, wat niet altijd even duidelijk is. Even uitleggen wat alles precies inhoudt, draagt veel bij aan de acceptatie en de tevredenheid van de burger.

- Op welke vlakken kan het pre-mediation proces nog worden verbeterd?

Wanneer je net als bij ons gebruik gaat maken van een derde partij die het gesprek leidt, is het wel van belang dat deze derde partij zich onafhankelijk opstelt en binnen de kaders blijft. Bij ons komt het nog wel eens voor dat een mediation-secretaris te veel feiten in het gesprek betreft die geen toegevoegde waarde hebben voor de oplossing van het conflict. Daarbij zorgt te veel betrokkenheid van de gespreksleider bij de burger ervoor, dat hij bij de burger verkeerde verwachtingen kan wekken.

- Over welke aspecten bent u het meest tevreden binnen het proces?

De mediation-secretaris als derde partij zie ik ook juist als een voordeel. Zoals ik al zei zorgt hij ervoor, dat wij gewoon ons verhaal kunnen doen en geen mediationvaardigheden hoeven te

gebruiken. Soms krijg je ook een andere kijk op de situatie of leer je van je eigen fouten tijdens een pre-mediation gesprek.

- Heeft de inzet van pre-mediation bij uw organisatie geleid tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften?

De provincie houdt voor ons bij of het aantal bezwaarschriften vermindert en wat het effect van pre-mediation op de klanttevredenheid is. Onze cijfers zijn geïmplementeerd in het verslag van provincie Noord-Brabant. (zie bijlage 12)

Twee jaar geleden hebben we zelf wel de volgende conclusies getrokken:

- Bij 60 tot 70% leidt “De andere aanpak” tot minder formele procedures en bespaart het daarmee tijd (23%) en kosten (27%), oftewel en mogelijk structurele efficiencywinst van circa € 55 miljoen op jaarbasis bij een volledige landelijke uitrol en implementatie.
- Raadt u pre-mediation aan andere gemeenten / omgevingsdiensten aan?

Ik raad pre-mediation zeker aan, vooral bij omgevingsdiensten. Het maakt het proces gemakkelijker, doordat er vaak sneller tot een oplossing wordt gekomen. Daarbij voelt de burger zich meer betrokken, wat kan helpen wanneer je vaker met dezelfde burger te maken krijgt.

- Kunt u vaak vooraf een inschatting maken van het verloop van het proces? Gezien de reacties van partijen.

Nee, we kunnen een situatie vaak niet van tevoren inschatten. Zoals ik zei blijven we wel altijd bij de feiten en zijn de regels en wetten de standaard. Hoe een burger reageert zie je echter pas tijdens het gesprek. Aangezien wij niet als gesprekleider optreden, weet je niet in welke richting het gesprek wordt gestuurd. Hier vindt ook geen vooroverleg met de mediationsecretaris over plaats. Het is dus afwachten welke kant hij / zij opstuurt.

Bijlage 14 Interview gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Datum: 5 april 2017

Naam van de organisatie: gemeente Bodegraven-Reeuwijk (de gemeente Bodegraven-Reeuwijk werkt op het gebied van pre-mediation samen met de omgevingsdienst Midden-Holland (hierna; ODMH))

Naam van de bevroagde: Elina Jansen

Afdeling waarop de bevroagde werkzaam is: team vergunningen (en handhaving)

Functie van de bevroagde: juridisch adviseur

- Sinds wanneer speelt pre-mediation een rol binnen het primaire proces / het bezwaarproces van uw organisatie en wat was de aanleiding hiervoor?

In november 2015 is het proces van pre-mediation gestart door middel van het aanstellen van een werkgroep. Daarbij is in mei 2016 gestart met het ambtelijk horen. Onder het ambtelijk horen vallen bijvoorbeeld de Wmo-zaken en lichte handhavingsszaken. De aanleiding voor de werkgroep om het besluitvormingsproces te verbeteren, was de kanteling die in gang werd gezet om ervoor te zorgen dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk als organisatie beter zou gaan samenwerken vanuit verschillende vakgebieden (integraal). Vanaf dat moment werd er meer gekeken naar wat er echt nodig is voor inwoners en bestuur (vraaggericht). Momenteel is de gemeente Bodegraven-Reeuwijk bezig met het creëren van (meer) draagvlak voor de invoering van pre-mediation in de primaire fase.

- Wat was het gewenste resultaat van het starten van dit proces?

Ten eerste het verbeteren van de primaire besluitvorming. Hierbij werd de focus gelegd op de communicatie tijdens en na het besluitvormingsproces, de duidelijkheid van het besluit voor de belanghebbende / aanvrager, de oordeelsvorming van de belangen en de juridische kwaliteit. Daarbij is het de bedoeling om gedurende het hele proces van de besluitvorming contact te onderhouden met de aanvrager / belanghebbenden. Dit gebeurt bij voorkeur op informele wijze. Daarbij wordt meegedacht over eventuele oplossingen en past de medewerker mediationvaardigheden toe. Naast de primaire fase is het ook de bedoeling dat er na ontvangst van een bezwaarschrift contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker en waar nodig met de derde-belanghebbende. Ook hierbij wordt gebruik gemaakt van mediationvaardigheden. Gedurende het hele proces zijn de medewerkers competent om ambtelijk te horen.

- Op welke manier is er aan de medewerkers geleerd om pre-mediation toe te passen?

De medewerkers van de ODMH hebben cursussen mediationvaardigheden gevolgd. Dit heeft de omgevingsdienst zelf geregeld, aangezien het behandelen van aanvragen en bezwaren door de gemeente aan de omgevingsdienst is gemandateerd. De medewerkers van de gemeente die de meeste bezwaarschriften behandelen zijn hiervoor op cursus geweest. Hierbij kan worden gedacht aan de juristen en de medewerkers Wmo.

- Op welke wijze vindt de toepassing van pre-mediation in een procedure plaats?

Ten eerste is er een plan van aanpak voor de werkgroep met betrekking tot het proces besluitvorming opgesteld. Hierbij stond het gedachtegoed 'van buiten naar binnen' centraal, waarmee wordt bedoeld dat het doel is dat de inwoners en bedrijven eerder in het proces worden betrokken.

Voor het primaire proces is voor de Wmo-zaken en eenvoudige handhavingzaken een procedure opgesteld. De wens vanuit de gemeente is om ook op het gebied van handhaving en vergunningverlening pre-mediation een grotere rol te laten spelen in het primaire proces. Hiervoor is echter nog meer overleg met de ODMH nodig, aangezien zij momenteel nog niet achter de gedachtegang staan. Zij zien pre-mediation in het primaire proces als een te grote aanpassing in het huidige werkproces.

Voor de behandeling van bezwaarschriften via een commissie is wel een procedure opgesteld, die toeziet op een juiste toepassing van pre-mediation in de bezwaarfase. Hierin staat precies wanneer er wat moet gebeuren, binnen welke tijd dit moet gebeuren en door wie dit moet gebeuren. Wanneer het echter gaat om een situatie waarbij het bezwaarschrift door de omgevingsdienst behandeld wordt, wordt er door de gemeente contact opgenomen met de omgevingsdienst. Tijdens dit contact wijst de gemeente de omgevingsdienst op het behandelen van de zaak door middel van pre-mediation. Wanneer er een persoonlijk gesprek tussen een medewerker van de omgevingsdienst en de bezwaarmaker / belanghebbende wordt gepland, kan het zijn, dat ook een medewerker van de gemeente deelneemt aan het gesprek.

- Op welke wijze is er draagvlak voor de invoering van pre-mediation binnen uw organisatie gecreëerd?

De afdeling Juridische Zaken van de gemeente heeft draagvlak gecreëerd voor het invoeren van pre-mediation binnen de gemeente. Dit is gebeurd aan de hand van presentaties, waarin informatie over zowel de inhoud als de toepassing van pre-mediation werd gegeven.

- Heeft uw organisatie een vast voorbereidingsproces voorafgaand aan de inzet van pre-mediation en hoe ziet dat eruit? Hierbij valt te denken aan een lijst met contra- indicaties / factoren waar rekening gehouden mee dient te worden.

Voor de voorbereiding van het inzetten van pre-mediation binnen een 'geschil', wordt naast het stappenplan voor de procedure van de gemeente zelf, het stappenplan van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna: BZK) gebruikt. BZK heeft het programma; 'Prettig contact met de overheid' ontwikkeld.

Stap 1 richt zich hierbij op de introductie, de voorbereiding van het pre-mediation gesprek. Leg uit waar je voor belt en wat je met de persoon wilt bespreken, zodat de beste behandeling van een aanvraag / zienswijze / klacht / bezwaar wordt verwezenlijkt.

Stap 2 ziet vervolgens toe op het toepassen van de LSD-technieken. Hierbij wordt ingegaan op het gevoel van de aanvrager / belanghebbende / bezwaarmaker. Ook dient er duidelijkheid voor de persoon te worden gecreëerd. Het is dan ook van belang om te vragen of de persoon in kwestie nog vragen heeft, op welke manier hij / zij de situatie zou willen oplossen en of hij / zij openstaat voor een informeel gesprek.

Stap 3 ziet toe op het maken van een afspraak en bedanken. Hierbij wordt er nogmaals ingegaan op alle besproken feiten en wordt er eventueel een vervolgspraak ingepland.

Verder hebben wij geen lijst met contra-indicaties. In principe achten wij alle zaken geschikt voor de inzet van pre-mediation. Enkel zaken met strafrechtelijke feiten zijn wellicht ongeschikt. Ook zaken waarbij we te maken hebben met veelvuldige bezwaarmakers hebben weinig kans van slagen, aangezien je hierbij op verzet vanuit de bezwaarmaker stuit. Daarbij wegen wij altijd af hoeveel personen er bij het bezwaar zijn betrokken.

Zaken waarbij advocaten betrokken zijn, vinden wij wel geschikt. Advocaten, aangesloten bij de Orde van Advocaten, leren namelijk ook aan om tot een minnelijke oplossing te komen bij een geschil. Daarbij kan een advocaat de emoties uit de situatie halen, aangezien er door advocaten beter naar juridische kaders wordt gekeken.

- Op welke manier vindt de evaluatie van het proces plaats?

De evaluatie van de medewerkers vindt plaats bij ODMH. Zij passen immers pre-mediation toe bij bezwaarschriften op het gebied van handhaving en vergunningverlening. Er wordt verder niet op pre-mediation toegespitst tijdens motivatiegesprekken. Daarbij zijn wij nu bezig met een evaluatierapport bij de gemeente om de effecten tot nu toe te meten.

- Hoe ervaart u het toepassen van pre-mediation?

De keren dat de ODMH mij bij het proces betrokken heeft, heb ik als positief ervaren. Samen kunnen de gemeenten en omgevingsdienst er namelijk voor zorgen dat de burger meer uitleg over de situatie krijgt. Hierbij wordt meer duidelijkheid verwezenlijkt. Daarbij zorgt pre-mediation voor meer begrip bij de burger. Een luisterend oor leidt namelijk tot meer begrip. Ook voor ons als medewerkers vind ik pre-mediation een fijne oplossing, aangezien je leert inzien of je de persoon wel of niet geholpen hebt.

- Op welke vlakken kan het pre-mediation proces nog worden verbeterd?

Er moet meer worden toegespitst op pre-mediation in het primaire proces; hier begint namelijk het conflict. Op dat moment moet de burger al worden gehoord, want daardoor kunnen vele (langdurige) geschillen worden tegengegaan.

- Over welke aspecten bent u het meest tevreden binnen het proces?

Pre-mediation in bezwaar lijkt te helpen, blijkt uit onze cijfers. In de bezwaarfase heeft er een stijging van de intrekking van het aantal bezwaarschriften plaatsgevonden, sinds de invoering van pre-mediation.

- Heeft de inzet van pre-mediation bij uw organisatie geleid tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften?

Ja, de inzet van pre-mediation heeft bij ons geleid tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften.

- Kunt u dit overleggen met stukken, zoals rapporten?

In het jaarverslag van 2016 van de commissie bezwaarschriften is de cijfermatige informatie opgenomen, zoals in de tabel op de volgende pagina is weergegeven. Het aantal bezwaarschriften is onderverdeeld naar advies en vakgebied.

aantal bezwaarschriften behandeld door de Algemene Kamer in 2016	ODMH	Inwoners en bedrijven	Bedrijfs-ondersteuning	Klant Contact Centrum	totaal	in %
Ongegrond	09	05	03	02	19	22
(gedeeltelijk gegrond)	20	--	--	--	20	23
(kennelijk) niet-ontvankelijk	03	01	01	--	05	06
Doorgezonden	01	--	--	--	01	01
Ingetrokken door informele aanpak	11	10	--	02	23	27
Aangehouden	--	01	01	--	02	02
Nog in behandeling	13	03	--	--	16	19
Afgehandeld zonder commissie / geen appellabel besluit	--	--	--	--	--	--
totaal	57	20	05	04	86	100
Voorlopige voorziening	03	--	--	--	03	
(Hoger beroep)	22	02	01	15	40	

Ter vergelijking; in 2015 waren het de volgende cijfers:

- ✓ 20 bezwaarschriften waren ingetrokken. Hierbij was het merendeel het gevolg van pre-mediation na ontvangst van het bezwaarschrift.
- ✓ Bij 53 bezwaarschriften was het advies van de commissie ontvankelijk en ongegrond.
- ✓ Bij 25 bezwaarschriften was het advies van de commissie ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond.
- ✓ Bij 20 bezwaarschriften was het advies van de commissie kennelijk niet-ontvankelijk. Deze adviezen lagen dusdanig voor de hand dat is afgezien van de mogelijkheid om de bezwaarmaker vooraf te horen op grond van artikel 7:3 Awb.
- ✓ twee bezwaarschriften waren aangehouden op verzoek en/of in overleg met bezwaarmakers.

De cijfers zijn wellicht verbeterd, omdat mediationvaardigheden steeds beter worden gebruikt.

- Raadt u pre-mediation aan andere gemeenten / omgevingsdiensten aan?

Ja, het draagt bij aan een efficiëntere besluitvorming. De burger voelt zich meer gehoord en de medewerker leert naar zijn eigen werk te kijken. Voor alle partijen heeft het een positief effect.

- Heeft u nog tips voor de Omgevingsdienst Rivierenland, waar zij op moeten letten wanneer zij pre-mediation in het proces doorvoeren?

Leg ook de focus op pre-mediation in de primaire fase, niet enkel op pre-mediation in de bezwaarfase. Uiteindelijk begint in de primaire fase namelijk het probleem. Zorg er daarbij voor, dat de medewerkers worden gestuurd in het aanpakken van het nieuwe werkproces. Leer ze de andere manier van werken aan door middel van cursussen en het creëren van draagvlak. Betrek je medewerkers dus echt bij het nieuwe proces, onder andere door te laten zien wat pre-mediation oplevert.

Bijlage 15 Interview gemeente Hilversum

Datum: 6 april 2017

Naam van de organisatie: Gemeente Hilversum

Naam van de bevrage: Kim van Welzen

Afdeling waarop de bevrage werkzaam is: afdeling Bezwaar

Functie van de bevrage: secretaris commissie bezwaarschriften

- Sinds wanneer speelt pre-mediation een rol binnen het primaire proces / het bezwaarproces van uw organisatie en wat was de aanleiding hiervoor?

Ongeveer vijf jaar geleden is bij ons het project "Oplossingsgericht werken", wat ook wel een andere benaming voor pre-mediation is, opgepakt. Op dat moment hoorden wij vanuit de gemeente Enschede vele positieve geluiden over deze informele aanpak van bezwaar. Zij waren toen al langere tijd bezig met het invoeren van pre-mediation in het proces. Daarbij waren de medewerkers van de gemeente Enschede erg te spreken over deze nieuwe manier van werken. De gemeente Enschede heeft hier daarom ook vijf jaar geleden een presentatie gehouden over de manier waarop pre-mediation bij hen plaatsvindt. Dit vormde uiteindelijk voor ons het startpunt om de toepasbaarheid van pre-mediation binnen de gemeente Hilversum te gaan bekijken.

- Was dit ook het moment dat u bekend raakte met pre-mediation?

Ja, voor mij was dit ook het moment dat ik bekend raakte met deze manier van werken. Ik was eigenlijk gelijk bereid mee te werken aan de nieuwe werkvorm. In de huidige maatschappij vind ik het namelijk van belang de burger te betrekken bij beslissingen van de overheid. Pre-mediation is een zeer geschikte vorm om de burger te laten zien op welke manier wij over bijvoorbeeld een aanvraag voor een vergunning beslissen. Voor de burger is het vaak toch een wirwar aan wet- en regelgeving.

- Op welke manier heeft u geleerd pre-mediation toe te passen?

Alle medewerkers op de juridische afdelingen hebben vanuit de gemeente trainingen in het toepassen van mediationvaardigheden gekregen. Deze trainingen werden gekoppeld aan workshops. Ook in de workshops stond de communicatie met de burger centraal. Daarbij werd er gefocust op wat er binnen de huidige situatie moest veranderen, zodat de burger zich meer betrokken bij het besluitvormingsproces zou voelen. Ook zijn er presentaties gegeven door organisaties die al langere tijd met pre-mediation werken. De gemeente Enschede is hier een voorbeeld van. Naar aanleiding van de trainingen en workshops zijn er intervisies gehouden tussen de medewerkers. Hierin konden de medewerkers met elkaar in gesprek over hun ervaringen. De intervisies vormden eveneens een hulpmiddel om elkaar van tips en trucs te voorzien.

- Op welke wijze vindt de toepassing van pre-mediation in een procedure plaats?

Zowel in de primaire fase als in de bezwaarfase passen wij pre-mediation toe. Vooral in de primaire fase vind ik pre-mediation van belang. Soms hebben burgers namelijk enkel een zetje in de rug nodig om met die ene buurvrouw of buurman te praten. In situaties waarin burgers vergunningen aanvragen voor bijvoorbeeld aanbouw, zonder dit met de buren te overleggen is er vaak wrevel bij de buren. Dit kan worden weggenomen met een (lange) juridische strijd, maar vaak is enkel een informeel gesprek tussen beide partijen al een goede oplossing. Je kunt dus als het ware problemen vóór zijn als je pre-mediation toepast in de primaire fase. Daarbij zorgt het voor een prettiger gevoel bij de burger, aangezien er actief naar hun verhaal wordt geluisterd. Ook kun je de burger voorzien van meer informatie. In de bezwaarfase kun je vervolgens kijken of er alsnog geen mogelijkheid is tot het informeel oplossen van het probleem.

Meestal beginnen we met het inschatten van een situatie. Of een situatie geschikt is voor pre-mediation is bij ons een gevoelskwestie; er zijn dus geen bepaalde stappenplannen opgesteld. Het is dan ook van belang je medewerkers goed op te leiden. Mocht een situatie geschikt zijn voor pre-mediation dan wordt er telefonisch contact met de burger opgenomen. In dit gesprek wordt hem direct gevraagd of hij openstaat voor mediation. Zo ja: dan leg je procedure uit. Zo nee: dan probeer je de burger alsnog over te halen. Soms is enkel dit telefonisch contact al voldoende. Echter in situaties waarbij bijvoorbeeld meerdere belanghebbenden betrokken zijn, zorgen wij ervoor dat er een persoonlijk gesprek plaatsvindt. Hierdoor kan namelijk iedereen zijn verhaal doen en krijgen zij de mogelijkheid om op de argumenten van anderen te reageren.

- Op welke wijze is er draagvlak voor de invoering van pre-mediation binnen uw organisatie gecreëerd?

Eigenlijk waren alle medewerkers van gemeente Hilversum bereid om het nieuwe werken door te voeren. Het creëren van draagvlak was dan ook niet nodig. Wel was er een projectgroep opgesteld, die als eerste met de manier van werken is begonnen. Doordat de andere medewerkers zagen dat het bij hen positief aan het proces bijdroeg, werden zij natuurlijk ook positiever. Daarbij wordt er bij sollicitatiegesprekken tegenwoordig gelet op de communicatieve vaardigheden van een sollicitant. Deze moeten immers goed ontwikkeld zijn, voordat een medewerker in dialoog kan gaan met een burger.

- Heeft uw organisatie een vast voorbereidingsproces voorafgaand aan de inzet van pre-mediation en hoe ziet dat eruit? Hierbij valt te denken aan een lijst met contra- indicaties / factoren waar rekening gehouden mee dient te worden.

Wij maken geen gebruik van contra-indicaties, omdat wij alle zaken geschikt vinden voor pre-mediation. Het kan altijd nuttig zijn om de burger te horen, het kan je immers nieuwe en belangrijke inzagen geven in de situatie. Wel vragen wij van tevoren altijd advies aan de vakafdeling. Mochten zij erg negatief zijn over pre-mediation in een bepaalde situatie, dan wordt er eventueel van het telefonische contact afgezien.

- Op welke manier vindt de evaluatie van het proces plaats?

Wij maken gebruik van een drie maandelijks update. In deze update worden alle gegevens op het gebied van de resultaten van onder andere pre-mediation uiteengezet. Deze update wordt naar de burgemeester gestuurd en is niet openbaar. Wij hebben ervoor gekozen om niet langer de resultaten op het gebied van pre-mediation mee te nemen in ons jaarverslag, omdat wij het gevoel hadden dat hier toch niet naar gekeken werd.

- Hoe ervaart u het toepassen van pre-mediation?

Ik ervaar het toepassen van pre-mediation als erg positief. Ik merk, dat ik vaak andere inzichten in een situatie opdoe en dat de burger het fijn vindt om betrokken te worden bij het proces. Daarbij kunnen juridische regels makkelijker aan de burger worden uitgelegd. Ook heb ik het gevoel dat de burger sneller een negatief besluit accepteert, omdat hij ziet, dat er veel tijd en moeite in de zaak is gestoken.

- Hoe denkt u dat de burger de toepassing van pre-mediation ervaart?

Ik denk dat de burger pre-mediation ook als erg positief ervaart, mede door de reacties die ik ontvang. Vaak bedanken zij mij, dat ik de tijd heb genomen om even een belletje te plegen, of om een persoonlijk gesprek te regelen. Helemaal wanneer de informele aanpak tot positieve resultaten leidt, krijg je daar zijn waardering voor terug.

- Op welke vlakken kan het pre-mediation proces nog worden verbeterd?

Het is lastig om pre-mediation als vanzelfsprekend in het proces te implementeren. Wanneer medewerkers de keuze krijgen om pre-mediation wel of niet in te zetten, zullen ze vaak voor de gemakkelijke weg gaan. De gemakkelijke weg is, dat ze niet die telefoon pakken en de burger bellen. Bij ons zijn ze nog zoekende of pre-mediation als verplicht aspect binnen de procedure moet worden gesteld. Ik denk dat het goed is om dit te verplichten, aangezien het dan ook echt door iedereen wordt toegepast.

- Over welke aspecten bent u het meest tevreden binnen het proces?

Ik merk dat burgers tevreden zijn over de uitkomst, ongeacht of ze krijgen wat ze willen. Enkel door het informele aspect krijgen ze het gevoel serieus genomen te worden. Dit vinden zij over het algemeen fijn en geeft mij als medewerker ook voldoening.

- Heeft de inzet van pre-mediation bij uw organisatie geleid tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften?

Zoals ik al zei is onze driemaandelijke update niet openbaar. Ik heb wel cijfers met betrekking tot het project oplossingsgericht werken, die in het rapport bezwaarschriftenprocedure van de gemeente Hilversum vermeld staan.

Uit dit rapport komt namelijk naar voren, dat:

- ✓ wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van pre-mediation, 26% van de burgers vindt, dat in de uiteindelijke beslissing voldoende is ingegaan op hun bezwaren; 67% vindt van niet.
- ✓ 73% van de respondenten vindt, dat de beslissing in duidelijke taal geschreven; 18% vindt van niet.
- ✓ 52% van de respondenten naar aanleiding van de inzet van pre-mediation een nieuwe beslissing verwachtte, geheel overeenkomstig wat zij wilden, en 30% verwachtte een beslissing die deels aan hun wensen tegemoet zou komen. 9% verwachtte dat de gemeente haar besluit zou handhaven.
- ✓ van de respondenten die voor het indienen van het bezwaarschrift geen mogelijkheid wilden hebben om een oplossing te zoeken, 39% aangeeft, dat zij in een dergelijke poging geen vertrouwen hebben en 22% dat het te lang zou duren. 18% geeft aan dat reeds geprobeerd is een oplossing te vinden.
- ✓ naar aanleiding van de inzet van het project oplossingsgericht werken, het aantal bezwaarschriften tot nu toe met 48% is gedaald.

- Raadt u pre-mediation aan andere gemeenten / omgevingsdiensten aan?

Ja, ik raad pre-mediation zeker aan bij andere organisaties. In het begin van het proces kost het meer tijd, aangezien de burger moet worden gebeld. Maar uiteindelijk vergt het gehele traject minder tijd. Immers, een probleem oplossen met een telefoongesprek of een persoonlijk gesprek kost minder tijd dan een formele procedure met bezwaren en beroepen doorlopen.

- Heeft u nog tips voor de Omgevingsdienst Rivierenland, waar zij op moeten letten wanneer zij pre-mediation in het proces doorvoeren?

Wij selecteren tegenwoordig al bij de sollicitatiegesprekken op de communicatieve competenties van een sollicitant. Dit vind ik zeker aan te raden, aangezien je door de manier waarop iemand in een nieuwe situatie communiceert kunt zien hoe zij met 'moeilijke' situaties omgaan. Daarbij vind ik het een aanrader om een vast stappenplan op te stellen, zodat je kunt zien wat je wanneer moet doen. Dit geeft namelijk meer houvast. Wanneer de medewerker zelf beslist over een situatie, brengt dit vaak met zich mee dat ze vast blijven houden aan het formele proces.

Bijlage 16 Verslaglegging vergadering provincie Utrecht

Op 21 maart 2017, heb ik een vergadering bijgewoond van de provincie Utrecht waarbij het thema pre-mediation centraal stond. Tijdens de vergadering werd de pilot voor de omgevingsdiensten in Utrecht en de provincie gepresenteerd. Hierbij werd het begrip pre-mediation, aan de hand van een presentatie, door de Chef van het Kabinet van de Commissaris van de Koning, de teamleider Juridisch Beleid provincie Noord-Brabant en de teamleider Juridische Zaken provincie Utrecht uitgelegd. Hieronder volgt de verslaglegging van hetgeen gedurende de vergadering / presentatie aan de orde is gekomen.

De algemene introductie

Binnen de provincie Utrecht krijgt de term pre-mediation de naam: "De informele aanpak in bezwaar." De informele aanpak binnen de provincie Utrecht houdt in dat er direct na ontvangst van een bezwaarschrift telefonisch contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker. In dit gesprek wordt besproken wat er precies speelt en wat de beste aanpak van het bezwaar is. In het vervolg op het telefoongesprek kan een persoonlijk gesprek plaatsvinden tussen alle betrokkenen. Bij dit alles is de focus proactief en oplossingsgericht. Mocht de informele aanpak niet werken, dan moet worden gekeken of mediation als vervolgstap kan worden aangewezen. Wanneer het bezwaar correct gehandhaafd is, dan volgt er gewoon de procedure bij de Awb-adviescommissie.

De reden dat de provincie Utrecht de informele aanpak in bezwaar wil invoeren, komt voort uit de positieve geluiden van andere overheidsorganisaties. Daarbij presenteerde de Chef Kabinet de volgende cijfers:

- Burgers waarderen de informele behandeling van hun bezwaren gemiddeld met een 7,2. Daarbij nam het vertrouwen van de burger in de overheid toe.
- Ambtenaren waarderen de informele bezwaarbehandeling met een 7,8.
- In 60% van de gevallen waarin voor de informele aanpak werd gekozen, werd geen reguliere procedure meer doorlopen.
- De bruto doorlooptijd van bezwaarprocedures in geval van een informele bezwaarbehandeling neemt gemiddeld met 37% af ten opzichte van de maximale wettelijke termijn.
- De provincie Noord-Brabant is in 2008 gestart met de informele aanpak. Hierbij zag de afnametabel met betrekking tot de bezwaarschriften er als volgt uit:

2008	2009	2010
- 53%	- 72%	- 60%

Het is niet de eerste keer dat de provincie Utrecht het onderwerp pre-mediation onder de aandacht brengt binnen de organisatie. Sinds 2014 is er al aandacht binnen de provincie Utrecht voor het omgaan met bezwaarprocedures en geschillen op een wijze die minder procedureel en juridisch is. In dat verband zijn er bijeenkomsten en workshops georganiseerd over de informele aanpak in bezwaar. Daarbij is de provincie Utrecht aangesloten bij het Mediation Netwerk Midden-Nederland. Een geregistreerde mediator is vanuit de provincie werkzaam binnen dit netwerk. Met het toepassen van een informele aanpak in bezwaar wordt nu een vervolgstap gezet.

De pilot

De provincie Utrecht is op zoek naar teams die willen participeren in een pilot, waardoor in eerste instantie op kleine schaal kan worden gestart met het toepassen van deze aanpak. De direct bij de pilot betrokkenen volgen dan een training die gericht is op het toepassen van mediationvaardigheden. Door middel van de pilot krijgen de betrokkenen vanaf het begin de kans om invulling te geven aan een werkwijze die uiteindelijk provincie-breed kan worden uitgerold.

De presentatie van de Chef Kabinet

Via telefonisch contact, of via de mail wordt nogmaals geprobeerd aan de belanghebbenden uit te leggen waar het probleem zit. Hij merkt op, dat de belanghebbenden behoefte hebben aan persoonlijke aandacht. Persoonlijke aandacht neemt niet altijd het probleem weg, maar geeft wel meer tevredenheid. Tevredenheid wordt gezien als de belangrijkste factor, aangezien tevredenheid vaak resulteert in een positieve afsluiting van het bezwaarproces.

In het werkproces wordt echter geen gebruik gemaakt van de informele aanpak, wanneer:

- er te veel factoren meespelen; bijvoorbeeld bij te complexe zaken, waarbij te veel betrokkenen moeten worden gehoord.
- er navraag moet worden gedaan bij de burgemeester. Soms kan het voorkomen dat er iets is misgegaan bij de communicatie tussen de burgemeester en de belanghebbende, waardoor het van belang kan zijn de klacht door te sturen.

Gedurende het hele proces is het van belang dat de medewerkers zich laagdrempelig opstellen. Hierdoor maak je gemakkelijker contact met de betrokken partijen en zijn zij sneller bereid meer informatie te geven. Daarbij zijn de betrokkenen vaak boos, omdat ze niet eerder gehoord zijn. Ze willen immers serieus worden genomen. Ook al heb je als bestuursorgaan gelijk, bekijk een situatie altijd op gevoelsniveau. Geef de betrokken partijen de ruimte om zich te uiten en biedt daarbij een luisterend oor.

De presentatie van de teamleider Juridisch Beleid van de provincie Noord-Brabant

Binnen de Provincie Noord-Brabant staat het vertrouwen van de burger centraal. Het valt de bestuursorganen van de gemeenten, omgevingsdiensten en provincie hierbij op, dat een aantal factoren invloed heeft op de tevredenheid van de burgers. Bij de volgende situaties kan de burger ontevreden worden:

- De burger is niet voldoende geïnformeerd.
- De communicatie verloopt niet soepel.
- Er sprake is van een lange procedure of een procedurele afstand.
- De burger is niet volgens de mogelijkheid die de Awb biedt, gehoord.

Om de bovenstaande omstandigheden te vermijden is het van belang snel telefonisch contact te leggen met de burger. Ook binnen de Provincie Noord-Brabant wordt tijdens het telefonisch contact het bezwaar besproken en wordt er gekeken naar een gepaste behandelwijze. Vervolgens wordt ook hier een informeel gesprek gepland, waarbij het bestuursorgaan een open en oplossingsgerichte houding aanneemt. Mocht het pre-mediation proces niet tot een oplossing leiden, dan wordt er gekeken naar mediation als oplossing. Kijk of het mogelijk is om de situatie toe te lichten, of dat de feiten in de tussentijd zijn veranderd. Daarbij moet er natuurlijk rekening worden gehouden met de beleidsvrijheid. Soms is er weinig ruimte voor overleg, maar kom je met een enkel telefoontje al erg ver.

De situaties waarop de provincie Noord-Brabant geen pre-mediation inzet zijn:

- Er is sprake van strafrechtelijke feiten.
- De burger toont geen bereidheid om deel te nemen aan het pre-mediation proces.
- Het oordeel van de rechter is gewenst (bijvoorbeeld bij ontbreken van wettelijke regelgeving).
- Het is een politiek-bestuurlijk gevoelige zaak. Hiermee kan media-aandacht worden voorkomen.

Tips van de provincie Noord-Brabant aan de provincie Utrecht:

- Maak gebruik van het Mediation Netwerk Midden-Nederland. Hierbij zijn verschillende mediators uit verschillende gemeenten aangesloten. In het voortraject of bij het bezwaartraject wisselen zij informatie uit om elkaar te helpen. Ook geven zij inzage in elkaars zaken, waarmee oplossingen wellicht worden aangedragen.
- Let op de beslistermijn! De beslistermijn loopt gewoon door gedurende het mediation-traject, dus het is noodzakelijk de termijn op te schorten.
- Blijf objectief en open. Hierbij nodig je de burger uit tot een meer diepgaand gesprek. Wees hierbij nieuwsgierig, vraag naar de mening van de burger en geef adviezen.
- Denk out-of-the-box;
- Er is vaak bewegingsvrijheid, dus biedt een luisterend oor.
- Denk niet altijd top-down, maar ook bottom-up.
- Geef het management een workshop. Zij moeten immers het draagvlak binnen de rest van de organisatie creëren.
- Geef de medewerkers een workshop in mediationvaardigheden. Het beheersen van goede mediationvaardigheden draagt bij aan betere gesprekken.
- Pas je denkwijze aan, ook al heb je als bestuursorgaan gelijk. Bied de burger de mogelijkheid zijn verhaal te doen.
- Schuif pre-mediation niet terzijde vanwege de proceduretijd. Soms kost het in het begin meer tijd, maar het resulteert uiteindelijk in meer succes.
- Zoek ambassadeurs om draagvlak te creëren; zorg dat iedereen belang heeft.
- Geef je medewerkers / collega's feedback; hier wordt iedereen beter van.
- Zorg voor tussentijdse evaluaties.
- Richt je op het menselijke aspect, niet op de intrekking van het bezwaar.
- Eerst afstemmen met de afdeling waar het probleem zit, voordat je de burger belt.
- Begin met kleine zaken, zodat het overzichtelijk blijft.
- Vier de successen; hierdoor blijft iedereen gemotiveerd.
- Focus niet alleen op de one-shotters, maar ook op de repeat players. Ook al procederen sommige burgers meer dan andere, blijf wel alle bezwaren serieus nemen. Juist door een luisterend oor aan de repeat players te bieden, neemt deze houding bezwaren in de toekomst weg.
- GEWOON DOEN! Wees niet bang voor afwijzingen; iedereen moet wennen aan een nieuw werkproces.

De provincie Noord-Brabant ziet het pre-mediation proces als een positieve bijdrage, omdat:

- het de burger meer vertrouwen geeft;
- het resulteert in een afname van de doorlooptijd;
- het leidt tot intrekkingen van de bezwaarschriften (53% tot 72%);
- ambtenaren het mediation proces waarderen en zij daardoor met meer plezier werken;
- pre-mediation is toe te passen in een verscheidenheid van situaties. Naast het bezwaarproces, is het ook een goed middel om klachten te verminderen en de burger inzicht in de procedure te geven.