

# INHOUD

## DEEL A OVERHEID

	Pagina
Inleiding	2
Samenvatting onderzoeksresultaten	3
Zó kan het ook	6
Vierluik interviews	8
Stappenplan	12
6 Praktijkvoorbeelden	18

## DEEL B BURGERS EN BEDRIJVEN

	Pagina
Inleiding	1
Knelpunten en oplossingsrichtingen	2

# INLEIDING

Burgers en bedrijven, maar ook de overheid zelf, zijn jaarlijks miljoenen uren kwijt aan bezwaar- en beroepsprocedures. Het juridiseren van problemen met de overheid door bezwaar- en klachtenprocedures staat bovendien in de top 10 van belangrijkste knelpunten van burgers.

Dit is aanleiding geweest voor de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ank Bijleveld, om in samenwerking met de Staatssecretarissen van Financiën en Economische Zaken, op zoek te gaan naar merkbare verbeteringen.

Mediationvaardigheden zijn communicatieve vaardigheden zoals het luisteren, samenvatten en doorvragen vanuit een open 'horizontale' houding en specifieke conflictoplossende interventies waardoor de-escalatie en dejuridisering kan ontstaan. Hierbij hoort ook het snel en direct persoonlijk contact opnemen met een burger of bedrijf.

Bij het toepassen van mediationvaardigheden staat de burger of het bedrijf centraal. De inzet van mediationvaardigheden is oplossingsgericht, niet proceduregericht. De inzet van mediationvaardigheden leidt tot een afname van het aantal bezwaarprocedures, vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, tijd en kostenbesparing bij de overheid en een toename van de klanttevredenheid bij burgers en bedrijven en een toename bij de arbeidstevredenheid van de professional.

Het hiervoor genoemde onderzoek is uitgevoerd door Caroline Koetsenruijter namens het Nederlands Mediation Instituut, in samenwerking met de ervaringsdeskundigen Klarie Smit (UWV) en Anneke de Koning (De Koning Mediation, voorheen werkzaam bij de Provincie Overijssel). Een analyse van de kwantitatieve aspecten (tijdwinst, kostenbesparing in euro's en afname van het aantal bezwaarzaken) en de kwalitatieve aspecten (de klanttevredenheid en de arbeidstevredenheid) is uitgevoerd door Sira Consulting b.v. De volledige onderzoeksrapporten zijn te raadplegen via [www.lastvandeoverheid.nl](http://www.lastvandeoverheid.nl).

Deze handreiking is gebaseerd op voornoemde onderzoeken en is bedoeld om bestuursorganen met een stappenplan en een kosten/baten-analyse ondersteuningsmateriaal te bieden om zelf aan de slag te gaan met het inzetten van mediationvaardigheden.

# SAMENVATTING ONDERZOEKSRESULTATEN

## Inleiding

De Staatssecretaris van BZK, Ank Bijleveld, heeft in samenwerking met de Staatssecretarissen van Financiën en Economische Zaken onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden om met behulp van mediationvaardigheden bezwaarschriftprocedures te verbeteren, (onnodige) bezwaar- en klachtenprocedures te voorkomen, de administratieve lasten te verminderen, tijdwinst te halen bij het doorlopen van bezwaarprocedures en de klanttevredenheid te verhogen. Doel van het onderzoek was bovendien om de randvoorwaarden voor het adequaat inzetten van mediationvaardigheden in kaart te brengen en de basisinstrumenten en voorwaarden die daarvoor noodzakelijk zijn weer te geven.

Er zijn zowel bezwaren onderzocht die afkomstig waren van het bedrijfsleven, als bezwaren die afkomstig waren van burgers. De resultaten van de onderzochte bezwaarbehandeling zijn divers. Dit is mede verklaarbaar door de aard van de zaak, de kenmerken van de betrokken partijen en wellicht ook door de gevolgde methode van bezwaarbehandeling. Tot slot kunnen ook de verschillen in rechtsgebieden en financiële belangen een rol hebben gespeeld.

## Praktijkonderzoek mediationvaardigheden

In het praktijkonderzoek naar het inzetten van mediationvaardigheden is in het bijzonder gekeken naar de volgende twee fasen vóór het ontstaan van besluitvorming- of een bezwarenprocedures:

1. **Kort voordat een besluit wordt genomen**, wordt eerst met de belanghebbende contact opgenomen om onder andere te toetsen of de informatie waarop het besluit is gebaseerd correct en volledig is en om uitleg te geven over het te nemen besluit. Dit om latere bezwaarprocedures zoveel mogelijk te voorkomen;
2. Een snelle telefonische interventie met de indiener van het bezwaarschrift met toepassing van mediationvaardigheden door de ambtenaar **kort na binnenkomst van een bezwaarschrift met** als doel te komen tot de voor de burger en het bestuursorgaan beste behandeling van het bezwaarschrift.

## Vergelijking reguliere Awb-bezwarenprocedure

Na afronding van het praktijkonderzoek is de inzet van mediationvaardigheden vergeleken met de reguliere Awb-bezwaarprocedures. Daarbij is gericht aandacht

besteed aan het vergelijken van kwantitatieve aspecten (tijdwinst, kostenbesparing in euro's en afname van het aantal bezwaarzaken) en kwalitatieve aspecten (de klanttevredenheid en de arbeidstevredenheid).

## De kwalitatieve onderzoeksresultaten

Op basis van de beschikbare onderzoeksgegevens kan men bovendien concluderen dat de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid kan leiden tot een verbetering van de klanttevredenheid van burgers en bedrijven van ongeveer 20% en een toename van de arbeidstevredenheid van overheidspersoneel van ongeveer 20%.

## Toelichting verbetering klanttevredenheid

De verbetering van de klanttevredenheid wordt vooral veroorzaakt doordat burgers en bedrijven de relatie met de overheid "menselijker" vinden wanneer mediationvaardigheden worden ingezet, en dat men de bejegening, de persoonlijke aandacht en "het luisterend oor" positief weet te waarderen. Ook stelt men de oplossingsgerichtheid op prijs. Dit maakt dat

# SAMENVATTING ONDERZOEKSRESULTATEN

de inzet van mediationvaardigheden effectief om de beleefde lasten of irritaties van burgers en bedrijven terug te dringen. Een aandachtspunt daarbij is dat het kan voorkomen dat burgers of bedrijven teleurgesteld worden in de resultaten van (formele) mediation en werken met mediationvaardigheden. Het is daarom van belang blijvend aandacht te geven aan verwachtingenmanagement.



## Een rechtvaardige behandeling

De meeste klanten voelden zich tijdens het gesprek een gelijkwaardige gesprekspartner. Zij voelden zich serieus genomen omdat er goed naar hen geluisterd werd. De snelle reactie, de wijze waarop de medewerkers hen bejegenden en de extra uitleg over het genomen besluit werd zeer gewaardeerd.

Uit onderzoek bleek dat niet uitsluitend de uitkomst of het resultaat van de procedure telt bij het gevoel rechtvaardig behandeld te zijn, maar juist de wijze waarop de uitkomst tot stand is gekomen. De procedure **an sich** is dus in grote mate bepalend voor rechtvaardigheidgevoelens. Dat geeft aan dat niet zozeer de uitkomst bijdraagt aan het gevoel rechtvaardig behandeld te zijn maar dat juist de procedure die eraan vooraf ging essentieel is.

## De kwantitatieve onderzoeksresultaten

Op basis van de beschikbare onderzoeksgegevens kan men concluderen dat de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid kan leiden tot kostenbesparingen

bij bezwaar- en klachtafhandeling van ongeveer 27%, en het effect sorteert dat bij bezwaarzaken de tijdsbesteding van burgers en bedrijven wordt gereduceerd met ongeveer 23%.

De reductie van tijdsbesteding door burgers en bedrijven wordt met name gerealiseerd door de afname in het aantal hoorzittingen. Nog nader onderzocht moet worden in hoeverre deze reductie van tijdsbesteding ten goede komt aan burgers en in hoeverre deze ten goede komt aan het bedrijfsleven. Daarnaast brengt een afname van het aantal bezwaarschriften door een succesvolle inzet van mediationvaardigheden een kostenbesparing met zich mee.

De inzet van mediationvaardigheden kan ook een positief effect op de doorlooptijd van bezwaarzaken hebben.

## Randvoorwaarden inzet mediationvaardigheden

Deze handreiking bevat een stappenplan met bijbehorende spelregels. Dit stappenplan kan bestuursorganen op weg helpen om zelf een methode te ontwikkelen om mediationvaardigheden toe te passen. Het stappenplan gaat in op welke stappen een bestuursorgaan noodzakelijkerwijs moeten zetten om het inzetten van mediationvaardigheden binnen de eigen organisatie te borgen en een succes te laten worden. Aan de spelregels ligt de jarenlange ervaring van de onderzoekers ten grondslag. Daarnaast zijn ook de bevindingen uit het praktijkonderzoek



meegenomen en tot slot alle relevante informatie uit interviews met expertise-dragers.

## Vervolgaanpak

Deze handreiking vormt de opmaat tot een uitgebreid experiment dat vanaf april 2008 met 15 pioniergemeenten van diverse omvang van start gaat. De pioniergemeenten gaan mediationvaardigheden voorafgaand aan besluiten, of na ontvangst van verschillende soorten van bezwaarprocedures, toepassen.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat, buiten een eerder project van een Ministerie, bestuursorganen nog nauwelijks werken met mediationvaardigheden tijdens de primaire besluitvormingsfase, dus nog voordat het primaire besluit is genomen. Experimenten van pioniergemeenten in deze fase kunnen een belangrijk verschil maken. Het bestuursorgaan kan immers in deze fase voorkomen dat eventuele misverstanden en

onjuiste informatie pas bij een bezwarenprocedure naar voren komt. Daarnaast kunnen bestuursorganen in deze fase uitleggen waarom een besluit genomen zal worden. Daarbij kunnen eventuele onduidelijkheden worden weggenomen en kan er samen met een burger of bedrijf gekeken worden naar wat eventueel wel mogelijk is. De gemeente Rotterdam is in dit kader als eerste pioniergemeente gestart op het onderdeel Individuele Voorzieningen van de Wmo.

De nieuwe projecten van de pioniergemeenten maken nader onderzoek met ruimere aantallen onderzochte cases mogelijk en zullen daarmee nog meer inzicht geven in de mogelijkheden en effecten van het inzetten van mediationvaardigheden.

# ZÓ KAN HET OOK!

## Inleiding

De gemeenten en het Rijk hebben afspraken gemaakt om de regeldruk onder burgers en bedrijven te verminderen en de dienstverlening merkbaar te verbeteren. Om een echt voelbaar verschil te maken worden daarbij de belangrijkste knelpunten aangepakt. Eén van deze knelpunten is het oplossen van problemen met de overheid door het inzetten van mediationvaardigheden in plaats van het juridiseren door bezwaar- en klachtenprocedures.

### Het doel van dit boekje is om:

- bestuursorganen te inspireren om zelf aan de slag te gaan met het inzetten van mediationvaardigheden
- inzicht te geven in de knelpunten van burgers en bedrijven behorende bij bezwaar- en beroepsprocedures
- inzicht te geven in een aantal praktijkvoorbeelden
- een stappenplan met randvoorwaarden ter beschikking te stellen
- te voorzien in een kosten-batenanalyse

### In welke gevallen kan ik zelf mediationvaardigheden toepassen?

Uit het onderzoek blijkt dat mediationvaardigheden bij alle bezwaren kunnen worden ingezet, ongeacht de soort zaak of het soort partij. Bezwaren die slechts op één burger betrekking hebben zijn bijzonder geschikt. Wanneer er meerdere belanghebbenden zijn, zoals bij het aanvragen van een bouw-, milieu-, of kapvergunning is de inzet van mediationvaardigheden ook mogelijk. Het is dan wel belangrijk dat de andere belanghebbenden ook betrokken worden. Zeker wanneer zij belang hebben bij een daadwerkelijke oplossing of wanneer zij bij kunnen dragen aan de totstandkoming van een oplossing.

Op grond van het onderzoek lijkt er altijd ruimte om te werken met mediationvaardigheden. Niet alleen bij bezwaarbehandeling maar zeker ook in de primaire besluitvormingsfase en bij klachtbehandeling.

In de volgende gevallen wordt het gebruik van mediationvaardigheden bijzonder aanbevolen:

- bij misverstanden of miscommunicatie

- bij hoog opgelopen emoties
  - bij onduidelijkheden
  - wanneer het geven van uitleg op zijn plaats is
  - wanneer verontschuldiging op zijn plaats zijn
- Naar aanleiding van de trajecten met de pioniergemeenten zal begin 2009 aanvullende informatie beschikbaar worden gesteld over het effect van de inzet van mediationvaardigheden binnen de verschillende domeinen.

### Waar kan ik terecht voor hulp en informatie?

#### Het project "Minder regels meer service"

Het project "Minder regels meer service" is opgezet om gemeenten te ondersteunen bij zowel het verminderen en verbeteren van hun regelgeving als bij het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening. Dit project is een gezamenlijk initiatief van de VNG, de ministeries van BZK, Financiën, EZ, Justitie en VROM. In het kader van dit project is een aantal instrumenten ontwikkeld en worden verschillende praktijkvoorbeelden gepresenteerd die u kunt vinden op de website [www.minderregelsmeerservice.nl](http://www.minderregelsmeerservice.nl).

#### Pioniergemeenten

Vanuit zowel het Ministerie van Binnenlandse Zaken



en Koninkrijksrelaties als het Ministerie van Financiën worden bestuursorganen ondersteund om mediationvaardigheden in te zetten om de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren en de administratieve lasten te verminderen. Dit jaar starten 15 pioniergemeenten van diverse omvang. Op grond van een evaluatie van deze nieuwe projecten zal begin 2009 aanvullende informatie over het effect van het inzetten van mediationvaardigheden in de publieke dienstverlening beschikbaar worden gesteld.

#### Begrijpelijke formulieren

Onbegrijpelijke formulieren dragen bij aan het aantal bezwaarschriften dat jaarlijks door burgers en bedrijven wordt ingediend. Onbegrijpelijke of ingewikkelde formulieren leiden tot vragen en verkeerd ingevulde formulieren. Uit onderzoek naar bijvoorbeeld de beschikbare informatie over de bijzondere bijstand is gebleken dat slechts een kwart van de mensen waarvoor deze informatie relevant was, in staat was om de informatie te begrijpen. Maar liefst eenderde van alle burgers laat zijn formulieren door anderen invullen. Ook bij een van de in deze handreiking opgenomen

praktijkvoorbeelden heeft de indiener van het bezwaar aangegeven dat de opzet en inhoud van het formulier had bijgedragen aan het feit dat hij het formulier niet volledig had ingevuld. Sinds 1 september 2007 moeten alle nieuwe formulieren van de Rijksoverheid begrijpelijk zijn voor de doelgroep waarvoor ze zijn gemaakt. Voor gemeenten geldt dit per 1 september 2008. Op dit moment zijn al 57 overheidsproducten begrijpelijk gemaakt.

Voor 1 januari 2009 worden bovendien de 50 meest gebruikte overheidsformulieren voor burgers en bedrijven begrijpelijk gemaakt. Om deze vereenvoudiging te faciliteren is een aantal instrumenten ontwikkeld, zoals een norm voor begrijpelijkheid, een website, een helpdesk en een cursus. Deze informatie kunt u vinden op de website [www.begrijpelijkeformulieren.nl](http://www.begrijpelijkeformulieren.nl)

Door formulieren begrijpelijker te maken kunnen flinke winsten worden behaald. Een recent onderzoek naar de verbetermogelijkheden van overheidsformulieren wijst uit dat begrijpelijk gemaakte formulieren een kortere invultijd vragen (een verbetering van 30%), tot maar liefst 50% minder fouten leiden en de invuller minder irritatie opleveren. Een begrijpelijk formulier is bovendien makkelijker te verwerken en dat scheelt de overheid zelf ook tijd en kosten.

#### Heeft u zelf een goed voorbeeld?

Heeft u zelf goede voorbeelden van het toepassen van mediationvaardigheden? Meldt dit dan via de website [www.lastvandeoverheid.nl](http://www.lastvandeoverheid.nl). Wij voegen uw voorbeeld graag toe aan de lijst van goede voorbeelden om andere gemeenten of bestuursorganen te inspireren!

# EEN VIERLUIK OVER HET INZETTEN VAN PUBLIEKE DIENSTVERLENING

# MEDIATIONVAARDIGHEDEN IN DE

Interviews met de Staatssecretaris van BZK, Ank Bijleveld, De Nationale Ombudsman Alex Brenninkmeijer, de Directeur-Generaal van de Belastingdienst Jenny Thunnissen, en de voorzitter van de Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk en burgemeester van Groningen, Jacques Wallage.

Staatssecretaris Ank Bijleveld zet zich in voor één van de speerpunten van dit Kabinet; het verbeteren van de dienstverlening en verminderen van de regeldruk onder burgers en professionals. Zij doet dit onder andere door de top 10 van meest gevoelde knelpunten van burgers aan te pakken en de top 5 van de professional. Eén van de tien punten is het oplossen van problemen met de overheid door het inzetten van mediationvaardigheden. Dit voorkomt juridisering door bezwaar- en klachtenprocedures. Ank Bijleveld vindt het belangrijk dat de overheid onderkent waarom mensen een klacht hebben. Door persoonlijk contact kan de overheid voorkomen dat klachten onnodig tot formele procedures leiden.

De overheid is een systeem en de burger een mens van vlees en bloed. Het is dan ook niet raar dat dit voor wrijving kan zorgen, stelt Alex Brenninkmeijer. Om de samenwerking tussen overheid en burger goed te laten verlopen zijn elementen zoals persoonlijk contact en behoorlijkheid nodig. Deze eigenschappen vormen de essentie van het werken met mediationvaardigheden. De Nationale Ombudsman beschermt de burger tegen onbehoorlijk overheidsoptreden en



ziet er op toe dat bestuursorganen zorgvuldig en behoorlijk met klachten van burgers om gaan. Bij de recente presentatie van het jaarverslag over 2007 heeft Alex Brenninkmeijer zijn zorg geuit over de verharding van de verhouding tussen de overheid en de burger en riep hij de overheid op meer te investeren in haar relatie met de burger.

Ook de stad Groningen probeert via een ombudsman en mediationvaardigheden geschillen te voorkomen of op te lossen. Volgens Jacques Wallage ontstaat de behoefte aan persoonlijk contact meestal door de complexiteit aan regels en het gebrek aan logica daarin. Burgers kunnen daar heel nijdig van worden. Ze vinden dat ze onnodige inspanningen moeten leveren en dienen bezwaar in. Dankzij het inzetten van mediationvaardigheden krijgt de overheid een gezicht; de burger komt in contact met een mens die opbelt, vraagt wat er speelt, luistert, tekst en uitleg geeft en oplossingsgericht meedenkt. Dat werkt!

De Belastingdienst heeft gecertificeerde mediators in dienst, zegt Jenny Thunnissen. Mediation vindt meestal plaats in conflicten met belastingplichtigen tijdens de bezwaarprocedure en op initiatief van de bestuursrechter. Door mediation kunnen procedures en ergernis worden voorkomen en problemen relatief goedkoop worden opgelost.

## Het belang

Procedures en regels hebben een juridiserend effect. Dat effect kan tot veel irritatie en regeldruk leiden. Ank Bijleveld wil bereiken dat burgers een merkbare verbetering in de dienstverlening van de overheid ondervinden en minder tijd en kosten kwijt zijn aan bezwaar- en beroepsprocedures. Jacques Wallage benadrukt dat ook een belangrijke last van het klagen bij de overheid ligt. Die heeft unaniem belang bij het inzetten van mediationvaardigheden omdat dit de klachtendruk vermindert. Heel belangrijk is dat de burger ervaart dat de effectiviteit van zijn interventies sterk wordt vergroot. Geen eindeloze correspondentie, maar direct telefonisch contact en een goed gesprek. Maar het inzetten van mediationvaardigheden werkt alleen als je een oplossing kunt vinden. Dat vraagt iets van beide kanten. Veel ambtenaren vinden oplossingsgericht denken en een open houding nog moeilijk; ze komen niet altijd even graag terug op hun (schriftelijk vastgelegde) opvatting. Ank Bijleveld herkent dit ook uit de tijd dat zij zelf burgemeester was, maar tekent daarbij aan dat wanneer ambtenaren ondersteuning krijgen en zelf een toename in de klanttevredenheid ervaren zij ook enorm gestimuleerd worden door de nieuwe aanpak en trots zijn op de bereikte resultaten.

## De toepassingsmogelijkheden

Volgens Ank Bijleveld zijn de toepassingsmogelijkheden heel groot. Zij vindt het belangrijk om mediationvaardigheden in te zetten bij primaire processen, bij klachten of bij bezwaar- en beroepsprocedures. Zij denkt daarbij bijvoorbeeld aan de zorg en de procedures rondom bouwen en wonen. Ze verwacht ook dat het voorkomen van bezwaarschriften in de primaire



## Alex Brenninkmeijer:

"De overheid moet meer investeren in haar relatie met de burger"

fase voor alle betrokkenen de meeste winst zal gaan opleveren.

Alex Brenninkmeijer vindt dat in ieder geval het telefonisch contact breed ingezet kan worden. Ook ziet hij veel mogelijkheden voor andere vormen

van persoonlijke gesprekken; van ronde tafel- tot keukentafelgesprekken. Voor het overige zal er volgens hem ook sprake moeten zijn van een hoop maatwerk. Jacques Wallage zet mediationvaardigheden ook het liefst zo vroeg mogelijk in, al is het ook goed toepasbaar tijdens de bezwaar-, klacht- en zelfs beroepsprocedure. De Belastingdienst kent op procesniveau geen scheiding tussen primair proces en bezwaar. Dat betekent dat mediation in beide fases kan worden ingezet. Maar veel van de contacten met de belastingplichtigen zijn digitaal en met grote ondernemingen worden afspraken gemaakt over horizontaal toezicht. Jenny Thunnissen denkt dat het inzetten van mediationvaardigheden daar weinig aan kan toevoegen.

Wallage wijst er op dat veel ambtenaren nog moeten leren omschakelen van het vasthouden aan formele regels naar het creatief zoeken naar oplossingen. Er wordt van hen een nieuwe houding verwacht. Je moet per situatie beoordelen wat nodig is, stelt Brenninkmeijer.

## Meerwaarde en knelpunten

De meerwaarde van het inzetten van mediationvaardigheden zit volgens Ank Bijleveld in het persoonlijke contact met de burger. Dit vraagt wel om een andere aanpak en werkwijze. Een veel directere manier van communiceren met burgers, die vervolgens ook nog eens emotioneel kunnen reageren omdat ze zich bedreigd

# EEN VIERTUIG OVER HET INZETTEN VAN PUBLIEKE DIENSTVERLENING

# MEDIATIONVAARDIGHEDEN IN DE

## Jacques Wallage:

“Dankzij het inzetten van mediationvaardigheden krijgt de overheid een gezicht; de burger komt in contact met een mens die opbelt, vraagt wat er speelt, luistert, tekst en uitleg geeft en oplossingsgericht meedenkt. Dat werkt!”



zet mediationvaardigheden in. Benut je vervolgens ook nog informatietechnologie om tempo in het systeem te brengen en te houden, dan ben je een flinke stap verder.

## Kansen

Ank Bijleveld vindt dat alle overheidsorganisaties die te maken hebben met klacht- en bezwaarprocedures met mediationvaardigheden aan de slag kunnen. Ter ondersteuning biedt zij deze handreiking aan met informatie over de kosten en baten van het inzetten van mediationvaardigheden, de spelregels, een stappenplan en een aantal praktijkvoorbeelden. Daarnaast is zij deze maand gestart met vijftien pioniergemeenten en één provincie om de inzet van mediationvaardigheden te stimuleren en uit te breiden. De Staatssecretaris verwacht dat dit al snel resultaten gaat opleveren in de vorm van een betere dienstverlening, een grotere klanttevredenheid, meer arbeidstevredenheid onder professionals en minder bezwaar- en beroepsprocedures.

Grote organisaties zijn zeer geschikt voor het inzetten van mediationvaardigheden. Volgens Alex Brenninkmeijer komt dat omdat zij neigen tot juridisering en nadruk leggen op de procedure. Volgens Jenny Thunissen komt dit door het volume in zaken en conflicten waarbij deze instrumenten van dienst kunnen zijn. Grote organisaties kunnen kennis hierover zelf ontwikkelen en vergroten, kleinere organisaties zullen deze ondersteuning moeten inkopen.

Volgens Jacques Wallage moet je beginnen waar de burger het hardst tegen de muur loopt. Hij denkt bijvoorbeeld aan de Dienst Sociale Zaken en Werkvoorziening waarin veel spanningen zijn; de Dienst Ruimtelijke Ordening met alle problematiek over het

vergunningensysteem; en de politie, waar bejegening een veelgehoorde klacht is. Zodra het gaat om strafbare feiten vindt Jacques Wallage mediation ongeschikt. Alex Brenninkmeijer noemt eveneens de politie. Daar behoren burgercontacten en allerhande conflictsituaties tot het dagelijkse werk. Verder noemt hij bestuursorganen als de Informatie Beheer Groep, de Sociale Verzekerings-

om deze instrumenten in te zetten.

Er zijn kansen genoeg om mediationvaardigheden in te zetten, vindt Jacques Wallage. Er zijn veel aanknopingspunten om bij geschillen met beide partijen aan tafel te zitten en te kijken of je tot consensus kunt komen. Het maatschappelijk klimaat van polarisatie, grove woorden en beledigende teksten, is heel bedreigend voor de ambtelijke organisatie. Bij mediationvaardigheden wordt niet gezocht naar schuldigen, maar naar oplossingen. Is de organisatie bereid om in deze positieve benadering te investeren,

dan kun je wellicht een derde van de klachten ermee oplossen en krijgt de overheid een menselijk gezicht. De beste manier om het inzetten van mediationvaardigheden te stimuleren is volgens Jenny Thunissen door kennis te propageren, te vergroten en te delen. Bijvoorbeeld door congressen met succesvoorbeelden, door werkoverleggen, tijdens opleidingen enzovoort. Zij verwacht dat bureaucratiesering of financiële prikkels weinig zullen helpen. Men moet wezenlijk overtuigd zijn van de kwaliteit van het

## Jenny Thunissen:

“Het toepassen van mediationvaardigheden is een vorm van correct gedrag dat iedere ambtenaar zou moeten tonen in zijn klantcontacten”



bank, Gemeenten, Provincies en Toonkamers.

Gemeenten hebben veel contacten met burgers die vaak waarde hechten aan een persoonlijke benadering. Omdat de Toonkamers samenwerkingsverbanden zijn tussen een sociale dienst van een gemeente, UWV en CWI, is er veel ruimte voor het inzetten van mediationvaardigheden. Dat kan bovendien de onderlinge samenwerking ten goede komen. Hij zou ook graag een toename van het inzetten van mediationvaardigheden zien bij arbeidsconflicten tussen overheid en ambtenaar.

De Belastingdienst heeft via diverse publicaties laten weten dat mediation beschikbaar is. De dienst ziet mediation als één van de instrumenten om conflicten op te lossen en geeft haar gecertificeerde mediators alle kansen

product. Het moet leven. Jacques Wallage ziet naast casusgerichte informatie op symposia kansen in communicatie door de (Rijks)overheid zoals via Postbus 51. Ook vindt hij het belangrijk dat in het profiel van de ambtenaar mediationvaardigheden worden opgenomen, en dat iedere beleidsambtenaar moet blijven communiceren, ook als er conflicten zijn. Motiveer diegenen, die verantwoordelijk zijn voor de klacht- en bezwaarprocedures, om mediationvaardigheden beter en eerder in te zetten. Daarnaast zou hij vanuit de departementen goed inzicht willen bieden in de good-practice. Laat zien hoe waardevol het kan zijn, maar doe dat vanuit enthousiasme, bottom-up.

Alex Brenninkmeijer ziet dat steeds meer enthousiasme voor mediationvaardigheden vanuit de organisatie zelf komt. Veel ambtenaren en politici zijn enthousiast over anders werken en dat is cruciaal. Ook publiekelijk ontstaat een duidelijke oplossingsgerichte stroming. Overheden denken vooral: wat doen we en hoe doen we het? De belangrijke, steeds vaker voorkomende en positieve verandervraag is: waarom doen we het eigenlijk? Ook ontstaat een betere samenwerking tussen diensten, afdelingen en andere bestuursorganen vanwege de verbeterde communicatie. Leren van conflicten en problemen draagt ook bij aan een lerende organisatie.

# STAPPENPLAN

Dit stappenplan is opgesteld om u te ondersteunen bij het inzetten van mediationvaardigheden.

Met het stappenplan en de bijbehorende spelregels kunt u bepalen:

- hoe mediationvaardigheden adequaat ingezet kunnen worden
- welke basisinstrumenten noodzakelijk zijn
- welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn

## Stap 1

### De Voorbereiding

- Kies voor een concreet domein en heldere, eenduidige doelstellingen. Begin met meer kansrijke zaken en doe niet te veel ineens.
- Zorg voor een organische of stapsgewijze opzet en groei van daaruit.
- Pas voor het realiseren van een cultuuromslag het ambitieniveau aan de omstandigheden aan en werk gestaag richting een oplossingsgerichte, open houding en gedrag.
- Organiseer bestuurlijk commitment en "ambassadeurs"
- Investeer in het draagvlak en enthousiasme onder de betrokken ambtenaren.
- Geef de ruimte om weerstanden te uiten en zoek samen naar oplossingen.
- Zorg voor permanente mondelinge en schriftelijke in- én externe communicatie, met name over nut en noodzaak, successen en lessen en bouw daarmee aan draagvlak, bekendheid en verdieping.

## Stap 2

### De Start

- De projectleider moet kunnen rekenen en bouwen op andere medewerkers en "ambassadeurs" dwars door de organisatie heen, waaronder in elk geval de wethouder of directeur binnen wiens portefeuille het project valt en de direct leidinggevende.
- Stel een projectplan op dat SMART is: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden en waarin per fase concrete operationele doelen zijn benoemd. Houd rekening met een minimale projectperiode van 3 jaar.
- Stel een procesbeschrijving op waaruit blijkt wie wat doet (rollen) en wie waarvoor verantwoordelijk is (taken) en welke stappen op welk moment gezet moeten worden.

## Stap 3

### De Bouw

- Zorg voor een herkenbare toegangsfunctie, zoals een projectbureau en communiceer hierover binnen de organisatie en daarbuiten. Besteed aandacht aan de nieuwe manier van werken op bijv. de website maar ook in correspondentie naar buiten en geef aan wanneer en waarom er op een andere manier gewerkt wordt.
- Verduidelijk de verschillende rollen van bijv. de afdeling bezwaar en de primaire afdeling en stel een krachtenveldanalyse op waarbij ook aandacht wordt besteed aan eventuele kansen en risico's.
- Ontwikkel de competenties van leidinggevenden en medewerkers door al doende te leren, door intervisie en coaching en door gerichte aanvullende training. Verdiepingstrainingen kunnen het kennisniveau op peil houden. Zorg voor een heldere en toereikende mandaatregeling. Verzorg een aantal praktische faciliteiten. Zoals een besloten ruimte voor het voeren van (telefoon)gesprekken.

## Stap 4

### Evaluatie & implementatie

- Zorg voor een deugdelijke registratie, administratie en monitoring zodat de opbrengsten en resultaten van de andere manier van werken kwantitatief inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Sluit de pilot af met een evaluatie waarin conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. In de aanbevelingen kan worden ingegaan op welke wijze de implementatie gewaarborgd wordt. Bereid de slag van het project naar een volwaardig staande voorziening goed voor.

# STAPPENPLAN

## Stap 1 De Voorbereiding

### 1.1 De doelstelling

Het is belangrijk om te kiezen voor een heldere eenduidige doelstelling. Begin met meer kansrijke zaken en doe niet te veel ineens. Begin met een bepaald soort van bezwaarschriften bijvoorbeeld op het gebied van bouwen en wonen of in het kader van de Wmo. Werk in het begin met een beperkt aantal interventies bijv. een telefonisch vooronderzoek of het zoeken naar oplossingen in onderling overleg. Zorg voor een organisatie of stapsgewijze opzet en groei van daaruit.

### 1.2 Werken aan een haalbare cultuuromslag

Het werken met mediationvaardigheden brengt een wezenlijk andere benadering van burgers met zich mee. Dat kan gepaard gaan met onbegrip en weerstand. Een belangrijke succesfactor voor het realiseren van de noodzakelijke cultuuromslag is het in beweging krijgen en houden van de eigen organisatie. Pas daarom het ambitieniveau aan de omstandigheden aan. Werk gestaag richting een oplossingsgerichte, open houding en gedrag.

### 1.3 Het oplossen van weerstanden

Bij elke cultuurverandering hoort weerstand. Er zijn veel redenen te noemen waarom mensen niet durven of willen veranderen. Negeer weerstand nooit maar luister! Geef de ruimte om weerstanden te uiten. Het is geen (persoonlijke) aanval. Zoek samen naar de oorzaak, neem die serieus en zoek oplossingen.

### 1.4 Een duidelijke politieke keuze voor deze andere manier van werken

Bestuurlijk commitment is essentieel. Bestuurlijk commitment zorgt voor tijd, energie en geld, en voor 'rugdekking' bij fouten. Dit commitment helpt als afdelingen of diensten overtuigd moeten worden van nut en noodzaak en inhoudelijke argumenten of elders behaalde successen onvoldoende werken. Bestuurlijk commitment begint bij het vinden van tenminste één 'ambassadeur' in bijvoorbeeld het college. Zorg voor meer achtergrondinformatie met een presentatie, een goede managementsamenvatting van de plannen, communicatie over de elders behaalde successen, enzovoort. Attendeer ambassadeurs op positieve aandacht voor de inzet van mediationvaardigheden. Stel een kernachtige samenvatting hiervan op, mail deze door. Lever doorlopend input.

### 1.5 Ambtelijk draagvlak

Werken met mediationvaardigheden zorgt in het begin voor een zwaardere belasting van de betrokken ambtenaren. Het is daarom goed om te bouwen aan enthousiasme en draagvlak. Communiceer vanaf de planvormingsfase met alle betrokkenen over ideeën, doelen en wensen. Geef voorlichting, training, coaching on the job en intervisie. Breng beginnende en ervaren ambtenaren in contact met elkaar om kennis en kunde uit te wisselen. Zorg voor efficiënte communicatie. De ervaring leert dat het goed is om te beginnen met een startbijeenkomst met interne en externe sprekers bestemd voor leidinggevend, medewerkers die er direct mee aan de slag gaan en medewerkers die er incidenteel of later mee te maken krijgen. Vergroot ook de communicatieve - en conflicthanteringsvaardigheden van alle betrokken ambtenaren door bijvoorbeeld meerdaagse maatwerktrainingen en interne opleidingsprogramma's. Laat ze kennismaken met de conflict- en mediationtheorie en de praktijk door telefoongesprekken te oefenen en cases te behandelen. Neem het werken met mediationvaardigheden op in de jaarplannen en in de werkafspraken met leidinggevend en tot slot in de persoonlijke werk- en ontwikkelingsplannen van de betrokken medewerkers.

### 1.6 Beschikbaarheid van (voldoende) tijd, capaciteit en geld

De benodigde tijd is lastig in te schatten omdat zij mede afhankelijk is van de heersende cultuur en de werkdruk. Er blijkt echter bijna altijd ruimte voor een beheersbare proef binnen een beperkt tijdsbestek. Hou rekening met een periode van een half jaar om een eerste pilot mediationvaardigheden op te zetten. Voor de pilot zelf moet rekening gehouden worden met tenminste drie jaar, waarbij in het eerste jaar extra investering nodig is in capaciteit en tijd voor opleiding en training. De winst groeit op langere termijn: onder meer het UWV en de Provincie Overijssel ervaren dat de resultaten bij bezwaren (sterk) verbeteren naarmate er meer en langer gewerkt is met mediationvaardigheden.

### 1.7 Blijf communiceren

Zorg voor permanente mondelinge en schriftelijke in- én externe communicatie, met name over nut en noodzaak, successen en geleerde lessen. Bouw zo aan draagvlak, bekendheid en verdieping. Zet die informatie ook op de website, zorg voor een informatienummer, een folder, persberichten, interviews, publicaties en presentaties.

## Stap 2 De Start

### 2.1 De projectorganisatie

De projectleider moet kunnen rekenen en bouwen op andere medewerkers en ambassadeurs dwars door de organisatie heen, waaronder in elk geval de wethouder of directeur onder wiens portefeuille dit project valt en de direct leidinggevende. Er dienen dus meerdere personen vanuit de organisatie mee te bouwen aan en verantwoordelijkheid te nemen voor de introductie en het succes van het werken met mediationvaardigheden. De projectleider die het werken met mediationvaardigheden gaat 'trekken' beschikt bij voorkeur over de volgende kwaliteiten; deskundigheid op het vlak van mediationvaardigheden, uitstekende communicatieve vaardigheden, beheersing van effectieve conflicthantering, daadkrachtig kunnen optreden en empathisch vermogen.

### 2.2 Het opstellen van een project- en activiteitenplan

Stel een projectplan op dat SMART is: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden, waarin per fase concrete operationele doelen zijn benoemd. Het is aanbevelingswaardig om rekening te houden met een minimale projectperiode van 3 jaar.

### 2.3 Het maken van een procesbeschrijving

Neem de nieuwe werkwijze op in een procesbeschrijving, zodat iedereen weet wie wat doet (rollen) en wie waarvoor verantwoordelijk is (taken) en welke stappen op welk moment gezet moeten worden.

### 2.4 Het verzorgen van een toereikend budget

Er dient een toereikend budget (personele- en programmakosten) beschikbaar te zijn voor de pilot en de activiteiten. Het werken met mediationtechnieken zal in eerste instantie geld kosten voordat (eventuele) besparingen kunnen worden ingeboekt. De toereikendheid van het budget is afhankelijk van de omvang van de organisatie en de invulling van de pilot. Indicatief kan het volgende hierover worden meegegeven;

- Personele bezetting van de projectorganisatie (Let op: dit aantal fte ziet slechts op de faciliterende en organiserende projectorganisatie. Het is exclusief de uitvoerende ambtenaren.): afhankelijk van de omvang van de organisatie en de invulling van de pilot is tussen de 0,5 fte en 3 fte nodig;
- Extra capaciteit in verband met productieverlies: afhankelijk van de omvang van de organisatie en de invulling van de pilot is tussen de 0,2 fte en 1 fte nodig;
- Communicatie in- en extern: minimaal nodig is een communicatieplan, informatie op inter- en intranet en folders;
- Training/opleiding ambtenaren: de ervaring leert dat in elk geval aan de meest betrokken medewerkers een kwalitatieve tweedaagse training met na circa zes maanden een terugkomdag moet worden gegeven. De kosten van de trainingen zijn afhankelijk van de marktprijzen.





# STAPPENPLAN

## Stap 3 De Bouw

### 3.1 Het werken aan herkenbaarheid

Zorg ervoor dat binnen de organisatie een herkenbare toegangsfunctie is, een projectbureau of coördinatiepunt en communiceer hierover binnen de organisatie en daarbuiten. Omdat steeds meer contacten via internet en e-mail verlopen is het raadzaam ook via de website aandacht te besteden aan de nieuwe manier van werken en daar te vermelden wanneer en waarom er op een andere manier gewerkt wordt. Geef bovendien in de ontvangstbevestiging van het bezwaar of bij bepaalde aanvraagformulieren aan dat bijvoorbeeld standaard telefonisch contact wordt opgenomen.

### 3.2 Het onderscheiden van de verschillende rollen

Bij het ontwikkelen van een eigen methode voor het inzetten van mediationvaardigheden is het zaak dat de diverse rollen van bijvoorbeeld de afdeling bezwaar en de primaire afdeling duidelijk zijn en zonodig worden onderscheiden. Wat is de rol van de projectleider, van de Awb- secretaris, klachtencoördinator, de mediationfunctionaris, de toezichthouder, vergunningverlener, beleidsmedewerker? Wie voert het 1<sup>e</sup> telefoongesprek met de betrokken burger? Wie gaat meedenken over een oplossing? Wie gaat de uiteindelijke oplossing uitvoeren? Men kan dit in kaart brengen door een krachtenveldanalyse op te stellen waarbij ook aandacht wordt besteed aan eventuele kansen en risico's.

### 3.3 Het ontwikkelen van de benodigde competenties

Door al doende te leren, door intervisie en coaching en door gerichte aanvullende training worden gedurende de pilot de competenties van leidinggevenden en medewerkers steeds beter ontwikkeld. Daarna ontstaat een beeld welke competenties nodig zijn. Bij de leidinggevenden gaat het vooral om: bruggenbouwer, coach, omgevingsbewust, daadkrachtig en resultaatgericht. Bij de medewerkers zijn dat: flexibel, creatief, overtuigend, onderhandelingsvaardig, communicatief, empathisch en assertief.

### 3.4 De zorg voor toereikend mandaat

Een heldere mandaatregeling is van belang: wie heeft welk mandaat, waar liggen de grenzen van de betrokken ambtenaren en welke ruimte is er om tot oplossingen in onderling overleg te komen? Het mandaat moet ook toereikend zijn. De vertegenwoordiger van het bestuursorgaan moet voldoende bewegingsruimte hebben om te kunnen zoeken naar oplossingen.

### 3.5 Het op peil houden van kennis en vaardigheden

Na het volgen van een in-company basistraining mediationvaardigheden is het een kwestie van doen, ervaren leren en kennis en vaardigheden op peil houden door: verdiepingstrainingen in conflict- en belangenmanagement, communicatieve vaardigheden, conflict-herkenning, -preventie en -hantering.

### 3.6 Aanvullende faciliteiten

Voor het werken met mediationvaardigheden is een aantal praktische faciliteiten van belang.

- ▶ een besloten ruimte voor het voeren van (telefoon)gesprekken;
- ▶ praktische literatuur over conflict- en mediation;
- ▶ werkbezoeken bij andere bestuursorganen;
- ▶ kennisdeling via internet.

### 3.7 Werken met mediationvaardigheden in het primaire proces en bij bezwaarschriften

Mediationvaardigheden kunnen worden ingezet bij verschillende bestuursrechtelijke processen, zoals bij klantcontacten bij diverse loketten en servicepunten, planontwikkeling ('beleidsmediation'), de primaire besluitvormingsfase (zienswijze), de bezwarenprocedure en de klachtenprocedure. De mogelijkheden van het inzetten van mediationvaardigheden bij de primaire fase en bij de bezwaarbehandeling bestaan uit:

- ▶ (telefonisch) contact opnemen met de aanvrager van een besluit voordat het besluit genomen is
- ▶ (telefonisch) contact opnemen met de indiener van een bezwaarschrift;
- ▶ het aanbieden en organiseren van een informeel overleg bij het bestuursorgaan of bij de betrokkene thuis (keukentafelgesprek).

### 3.8 Welke interventies zijn mogelijk en wenselijk

Afhankelijk van het soort gesprek zijn verschillende soorten interventies mogelijk, bijvoorbeeld:

- ▶ in een telefoongesprek door actief te luisteren, samen te vatten en door te vragen;
- ▶ bij een keukentafelgesprek door ruimte te geven het verhaal te doen en van daaruit te zoeken naar oplossingsrichtingen in wederzijds belang;
- ▶ tijdens het informeel overleg door actief te luisteren, samen te vatten en door te vragen en vervolgens samen te zoeken naar oplossingsrichtingen in wederzijds belang.

## Stap 4 Evaluatie en implementatie

### 4.1 Monitoring

Zorg voor een deugdelijke registratie, administratie en monitoring, zodat de resultaten van de andere manier van werken inzichtelijk worden. Met behulp van een zogenaamde nulmeting kan de reguliere werkwijze in termen van klanttevredenheid, kosten, doorlooptijd en vervolgprocedures in kaart worden gebracht. Vervolgens kunnen de opbrengsten en resultaten van het inzetten van mediationvaardigheden door monitoring kwantitatief inzichtelijk worden gemaakt.

### 4.2 Evaluatie

Sluit de pilot af met een evaluatie waarin conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. In de aanbevelingen kan worden ingegaan op welke wijze de implementatie gewaarborgd wordt.

### 4.3 Van project naar staande voorziening

Om de slag te kunnen maken van een project naar een volwaardig staande voorziening zijn de volgende factoren van betekenis: een projectmanager met visie, inzet én lange adem, een doordachte strategische voorbereiding, een gedegen aanpak en tot slot het serieus nemen van de klant door goed te luisteren en de klant als gelijkwaardige gesprekspartner te behandelen.





## PRAKTIJKVOORBEELD 1 AFWIJZING LICHTE BOUWVERGUNNING

De indiener van het bezwaar wil de zolder geschikt maken als extra slaapkamer en wil daarom een dakkapel plaatsen. Hiertoe is een aanvraag voor een lichte bouwvergunning ingediend. Deze lichte bouwvergunning is door de gemeente geweigerd. Na informeel overleg met de afdeling Bouw en Woningtoezicht (BWT) en de indiener van het bezwaar (onder begeleiding van de afdeling Juridische Zaken), waarin ook de alternatieven zijn besproken, wordt afgesproken dat een nieuwe (gewijzigde) bouwaanvraag wordt ingediend met nieuwe bouwtekeningen. Het bezwaarschrift is ingetrokken.

### Wat doet deze gemeente anders?

De afdeling Juridische Zaken (JZ) van deze gemeente werkt standaard met mediationvaardigheden door in ongeveer 90% van de gevallen te bellen met de indiener van het bezwaar. Eerst wordt de vakafdeling benaderd en wordt gekeken of er sprake is van een politiek of bestuurlijk gevoelige zaak. Daarna wordt met de indiener gebeld. Al naar gelang de behoefte en mogelijkheid daartoe worden de indiener en de vakafdeling uitgenodigd voor een informeel overleg. Van de telefonische interventies leidt 40% tot een informeel overleg. In ongeveer 70% van de gevallen leidt dit informele overleg tot een oplossing en wordt het bezwaar ingetrokken. In 30% van de gevallen wordt de reguliere procedure voortgezet.

### WAT HEEFT HET INZETTEN VAN MEDIATIONVAARDIGHEDEN DE GEMEENTE TOT NOG TOE OPGELEVERD?

Aantal ingetrokken bezwaarschriften na inzet van mediation vaardigheden	50%
Tijdbesparing bij burgers en bedrijven	36%
Tijdbesparing bij de overheid	33%
Kostenbesparing bij de overheid	23%
Toename klanttevredenheid	20%
Toename arbeidstevredenheid overheid	20%

### Wat is in dit praktijk- voorbeeld de meerwaarde geweest van de inzet van mediationvaardigheden?

De indiener van het bezwaar voelde zich serieus genomen en zei dat de gang van zaken veel vertrouwen gaf. De indiener van het bezwaar was ook blij geweest met het persoonlijke gesprek wanneer er geen oplossing was gevonden omdat er tekst en uitleg werd gegeven. Daarnaast werd de mogelijkheid om in overleg met de gemeente te kijken naar alternatieven zeer gewaardeerd.



## PRAKTIJKVOORBEELD 2 ACHTERSTALLIG ONDERHOUD

De indiener van het bezwaar vertegenwoordigt een huidige en een toekomstige eigenaar van een verwaarloosd pand. De huidige eigenaar is aangeschreven door de gemeente om op korte termijn het achterstallig onderhoud aan te pakken anders volgt een dwangsom. De huidige en toekomstige eigenaar hebben meer tijd nodig i.v.m. de koopovereenkomst. In een informeel overleg met de afdeling Bouw en Woningtoezicht (BWT) van de betrokken gemeente, de indiener van het bezwaar en de eigenaar wordt overeenstemming bereikt onder begeleiding van de afdeling Juridische Zaken. Het bezwaarschrift is ingetrokken.

### Wat doet deze gemeente anders?

De afdeling Juridische Zaken (JZ) van deze gemeente werkt standaard met mediationvaardigheden, door in bijna alle gevallen te bellen met de indiener van het bezwaar. Eerst wordt de vakafdeling benaderd en wordt gekeken of er sprake is van een politiek of bestuurlijk gevoelige zaak. Daarna wordt met de indiener gebeld. Al naar gelang de behoefte en mogelijkheid daartoe worden de indiener en de vakafdeling uitgenodigd voor een informeel overleg. Bijna de helft van de telefonische interventies leidt tot een informeel overleg. Dit informele overleg leidt voor bijna driekwart van de gevallen tot een oplossing waardoor het bezwaar wordt ingetrokken. In bijna eenderde van de gevallen wordt de reguliere procedure voortgezet.

### WAT HEEFT HET INZETTEN VAN MEDIATIONVAARDIGHEDEN DE GEMEENTE TOT NOG TOE OPGELEVERD?

Aantal ingetrokken bezwaarschriften na inzet van mediation vaardigheden	50%
Tijdbesparing bij burgers en bedrijven	36%
Tijdbesparing bij de overheid	33%
Kostenbesparing bij de overheid	23%
Toename klanttevredenheid	20%
Toename arbeidstevredenheid overheid	20%

### Wat is in dit praktijk- voorbeeld de meerwaarde geweest van de inzet van mediationvaardigheden?

Met de inzet van mediationvaardigheden is snel een oplossing bereikt en is maatwerk geleverd. De vertegenwoordiger van de huidige en toekomstige eigenaar van het pand reageerde positief op de informele sfeer, het prettige gesprek en de oplossingsgerichte houding van de betrokken ambtenaren. Deze aanpak heeft er volgens hem toe geleid dat er een praktische oplossing is gevonden in plaats van het verzenden in juridische procedures.



## PRAKTIJKVOORBEELD 3 WEIGERING TOEKENNING VERVOERSVOORZIENING

De indiener van het bezwaar wil toegang tot speciaal vervoer omdat ze niet in staat is met het openbaar vervoer naar haar dochter te reizen. Met de aan haar toegekende Regiotaxi kan ze in haar directe omgeving reizen, maar niet naar haar dochter. De betrokken gemeente heeft mediationvaardigheden ingezet door met de indiener van het bezwaar telefonisch contact op te nemen. Het blijkt om een misverstand te gaan. De indiener van het bezwaar kan een andere vervoersvoorziening aanvragen. Het misverstand wordt telefonisch rechtgezet en het bezwaar wordt ingetrokken.

### Wat doet deze gemeente anders?

De afdeling Juridische Zaken (JZ) van de betrokken gemeente belt binnen 1 tot 2 weken na binnenkomst met elke indiener van een bezwaar. Het doel van het gesprek is helder te krijgen: welke belangen er spelen; duidelijk te krijgen wat er aan de hand is; informeren en opheldering vragen; misverstanden wegnemen, een ander perspectief op de zaak krijgen of bieden en andere oplossingsmogelijkheden te verkennen. Er wordt oplossingsgericht gewerkt en tegelijkertijd wordt ook veel uitleg en informatie gegeven over het besluit en de verdere bezwarenprocedure.

### Wat is in dit praktijkvoorbeeld de meerwaarde geweest van de inzet van mediationvaardigheden?

Met de inzet van mediationvaardigheden kon een misverstand verholpen worden. De betrokken ambtenaar gaf aan dat het inzetten van mediationvaardigheden een verrijking is naast de Awb-procedure. Deze bezwaarprocedure staat immers altijd nog open en sluit het inzetten van mediationvaardigheden niet uit. De indiener van het bezwaar was blij verrast door de snelle en persoonlijke reactie van de gemeente en reageerde ook zeer positief over de duidelijke uitleg en aangereikte oplossing.

### WAT HEEFT HET INZETTEN VAN MEDIATIONVAARDIGHEDEN DE GEMEENTE TOT NOG TOE OPGELEVERD?

Aantal ingetrokken bezwaarschriften na inzet van mediation vaardigheden	20%
Tijdbesparing bij burgers en bedrijven	9%
Tijdbesparing bij de overheid	8%
Kostenbesparing bij de overheid	9%
Toename klanttevredenheid	20%
Toename arbeidstevredenheid overheid	20%



## PRAKTIJKVOORBEELD 4 AFWIJZING INKOMENSSTEUN

De indiener van het bezwaar verzorgt de administratie voor een aantal boeren (bedrijven). In het formulier gecombineerde aanvraag wordt onder de kop toeslagrechten de vraag gesteld: "Ja, ik wil mijn toeslagrechten gebruiken". De gemachtigde is vergeten bij deze vraag een kruisje te zetten, waardoor een dienst van het Ministerie er vanuit is gegaan dat er geen betaling gevraagd werd over het betreffende jaar. Het bezwaar werd na het verstrijken van de termijn ingediend. Bij het bezwaar valt op dat er onbegrip, frustratie en boosheid is aan de kant van de indiener. Het gaat in totaal om een misgelopen inkomenssteun van rond de € 2.000. Er volgt een telefoongesprek met inzet van mediationvaardigheden door een van de juristen van de dienst, maar dit leidt niet tot een oplossing. De indiener van het bezwaar geeft aan meer begrip te hebben waarom de afwijzing plaats heeft gevonden, maar had meer coulantie van het bestuursorgaan verwacht. De reguliere procedure wordt met een (telefonische) hoorzitting voortgezet.

### Wat doet dit Ministerie anders?

De bij het praktijkvoorbeeld betrokken dienst van het Ministerie past mediationvaardigheden op dit moment toe bij klachtzaken en tijdens de bezwaarfase en dan in het bijzonder wanneer een ongegrond bezwaar wordt verwacht. Er wordt dan zo snel mogelijk telefonisch contact met de indiener opgenomen. De betrokken dienst van het Ministerie ontvangt jaarlijks ca. 100 klachten (piekperiode mei/juni met 40 klachten per kwartaal) m.n. over de late uitbetaling van een toeslag.

Het betrokken Ministerie heeft mediationvaardigheden ook in een ander specifiek traject ingezet waarbij 90.000 beslissingen werden verzonden. Omdat de regeling naar verwachting minder subsidie zou betekenen voor de doelgroep werden veel bezwaren verwacht. Het Ministerie heeft daarom mediationvaardigheden ingezet om waar mogelijk bezwaren te voorkomen en ontvangen bezwaren zo goed en effectief mogelijk te behandelen. De gegevens die van belang waren bij de primaire besluitvorming zijn bijvoorbeeld ter validering teruggelegd bij de betreffende boerenbedrijven. Bij onduidelijkheden werd met de betreffende boerenbedrijven contact opgenomen. Uiteindelijk zijn slechts 3700 bezwaren behandeld.

### WAT HEEFT HET INZETTEN VAN MEDIATIONVAARDIGHEDEN DIT MINISTERIE TOT NOG TOE OPGELEVERD?

Aantal ingetrokken bezwaarschriften na inzet van mediation vaardigheden	8%
Tijdbesparing bij burgers en bedrijven	-9%
Tijdbesparing bij de overheid	55%
Kostenbesparing bij de overheid	54%
Toename klanttevredenheid	10%
Toename arbeidstevredenheid overheid	20%

### Wat is in het praktijk- voorbeeld de meerwaarde geweest van de inzet van mediationvaardigheden?

De indiener van het bezwaar heeft de manier waarop de zaak verwoord werd als positief en helder ervaren. Daarnaast geeft de indiener van het bezwaar aan dat persoonlijk contact zijn voorkeur heeft boven de juridische weg.



## PRAKTIJKVOORBEELD 5 AFWIJZING SUBSIDIE

Door een Provincie is afwijzend gereageerd op een verzoek om subsidie voor een project. De aanvraag is afgewezen omdat de subsidie niet 13 weken voor ingang van het project is aangevraagd en bovendien geen regionaal of bovenlokaal karakter heeft. De subsidie aanvrager heeft hierop een bezwaarschrift ingediend. Met de inzet van mediationvaardigheden is telefonisch contact met de aanvrager opgenomen. Het reguliere bezwaarschriftentrajec is hervat omdat de aanvrager zich niet kon verenigen met de afwijzing en dit telefonisch niet opgelost kon worden. Het feit dat er open gepraat kon worden over de standpunten en dat er geluisterd werd heeft geleid tot meer begrip bij de aanvrager.

### Wat doet deze provincie anders?

De afdeling Juridische Zaken (JZ) van de Provincie beoordeelt een binnengekomen bezwaarschrift en legt dan contact met de primaire vakafdeling. Ongeacht het standpunt van de primaire vakafdeling wordt altijd gebeld met de indiener van het bezwaarschrift. Meestal adviseert de afdeling JZ aan de primaire vakafdeling om de indiener persoonlijk op te zoeken en om uitleg te geven in een zogenaamd "keukentafelgesprek". In het geval van formele mediation worden altijd externe mediators ingezet.

### Wat is in dit praktijkvoorbeeld de meerwaarde geweest van de inzet van mediationvaardigheden?

Door de inzet van mediationvaardigheden is meer begrip ontstaan voor de redenen waarom dit besluit genomen is. De aanvrager van de subsidie vond het prettig dat er open gepraat kon worden over de standpunten en dat er geluisterd werd. Bij een nieuw bezwaar zou deze aanvrager ook graag op dezelfde manier behandeld willen worden. De aanvrager stelt daarbij dat het wel goed is om duidelijk aan te geven wat het doel van het gesprek is en welke vervolgspraken gemaakt kunnen worden.

### WAT LEVERT HET INZETTEN VAN MEDIATIONVAARDIGHEDEN DE PROVINCIE OP?

Aantal ingetrokken bezwaarschriften na inzet van mediation vaardigheden	50%
Tijdbesparing bij burgers en bedrijven	23%
Tijdbesparing bij de overheid	36%
Kostenbesparing bij de overheid	12%
Toename klanttevredenheid	20%
Toename arbeidstevredenheid overheid	20%



## PRAKTIJKVOORBEELD 6 AFWIJZING URGENTIEVERKLARING

Indiener van het bezwaar is al enige tijd zwanger en dakloos. Op haar verzoek om een urgentieverklaring voor een woning is negatief beslist omdat zij de huur van haar vorige woning had opgezegd en haar geen woning was toegezegd. Hierop is de indiener in bezwaar gegaan. Met de inzet van mediationvaardigheden wordt telefonisch contact opgenomen met de indiener van het bezwaar. Omdat in het telefoongesprek niet direct een oplossing kan worden gevonden wordt de indiener van het bezwaar uitgenodigd voor een (informele) hoorzitting. Op grond van het telefonische overleg wordt besloten om te onderzoeken of toepassing van de hardheidsclausule een oplossing kan bieden.

### Wat doet deze gemeente anders?

De afdeling Juridische Zaken (JZ) van de betrokken gemeente belt binnen 1 tot 2 weken na binnenkomst met elke indiener van een bezwaar. Het doel van het gesprek is: helder te krijgen welke belangen er spelen; duidelijk te krijgen wat er aan de hand is; informeren en opheldering vragen; misverstanden wegnemen; een ander perspectief op de zaak krijgen of bieden en andere oplossingsmogelijkheden te verkennen. Er wordt oplossingsgericht gewerkt en tegelijkertijd wordt ook veel uitleg en informatie gegeven over het besluit en de verdere bezwarenprocedure. De indieners van een bezwaar wordt een aanspreekpunt geboden.

### Wat is in dit praktijkvoorbeeld de meerwaarde geweest van de inzet van mediationvaardigheden?

#### WAT HEEFT HET INZETTEN VAN MEDIATIONVAARDIGHEDEN DE GEMEENTE TOT NOG TOE OPGELEVERD?

Aantal ingetrokken bezwaarschriften na inzet van mediation vaardigheden	20%
Tijdbesparing bij burgers en bedrijven	9%
Tijdbesparing bij de overheid	8%
Kostenbesparing bij de overheid	9%
Toename klanttevredenheid	20%
Toename arbeidstevredenheid overheid	20%

De uiteindelijke uitkomst van het praktijkvoorbeeld is nog onzeker. Desondanks heeft de indiener van het bezwaar aangegeven dat zij zich gehoord voelt en serieus genomen wordt. Zij vond het een prettig gesprek en vond het ook goed om te weten dat de gemeente met haar situatie bezig was. Hoewel het telefonische gesprek met inzet van mediationvaardigheden niet direct tot een oplossing heeft geleid is de feitelijke situatie van de indiener van het bezwaarschrift veel duidelijker geworden.

# KNELPUNTEN EN OPLOSSINGEN

## 1 Burgers en bedrijven willen niet als nummer behandeld worden

De burger is een mens terwijl de overheid een bureaucratisch systeem is. Het feit dat de overheid een bureaucratie is, is onvermijdelijk. De overheid functioneert immers volgens wetten en regels en wordt gestuurd door budgetten en geldstromen. Mensen handelen daarentegen volgens menselijke eigenschappen. De overheid bepaalt de regels en de wijze waarop die worden uitgevoerd. Daarmee neemt de overheid in maatschappelijke verhoudingen vaak een machtige positie in. De overheid kan bovendien een "in zichzelf gekeerd gedrag" vertonen waarmee de dienstbaarheid aan burgers en bedrijven in het gedrang kan komen. Burgers en bedrijven ervaren daardoor een onrechtvaardige afhankelijkheid. De onpersoonlijke behandeling leidt bovendien vaak tot onmacht.

### Oplossing

De overheid zet steeds vaker mediationvaardigheden in. Dit betekent dat de overheidsorganisatie in geval van een klacht of bezwaarschrift, snel en direct persoonlijk contact opneemt, luistert, samenvat en doorvraagt en zich oplossingsgericht opstelt. Met mediationvaardigheden wordt een burger of bedrijf behandeld als een gelijkwaardige gesprekspartner. Een paar goede voorbeelden hiervan zijn het UWV, de Provincie Overijssel en de gemeenten Rotterdam, Breda en Amersfoort. Uit onderzoek naar de inzet van mediationvaardigheden blijkt dat de overheid daardoor een menselijker gezicht krijgt en de betrokken burgers en bedrijven zich gehoord voelen.

Ook wanneer geen sprake is van een klacht of bezwaarschrift kunnen mediationvaardigheden een belangrijke bijdrage leveren aan een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven. Vanaf april 2008 gaat een aantal gemeenten experimenteren met het inzetten van mediationvaardigheden nog voordat een (primair) besluit genomen is. De overheid neemt in dat geval contact op met een burger of bedrijf en toetst of de beschikbare informatie, op grond waarvan het overheidsorgaan voornemens is een besluit te nemen, juist is. Daarbij kan ook al uitgelegd worden waarom het besluit genomen zal worden en kan gekeken worden naar eventueel bestaande alternatieve mogelijkheden.

## 2 Burgers en bedrijven willen rechtvaardig behandeld worden

De Nationale Ombudsman gaf in 2007 al aan dat 'regel is regel' een belangrijk thema is in de verhouding tussen burger en overheid. Het eenzijdig benadrukken van juridische posities en de rechtmatigheid komt als forcerend en conflict-opwekkend over op burgers en bedrijven. Ook het verschil in kennisniveau tussen de overheid enerzijds en burgers en bedrijven anderzijds kan bijdragen aan het ontstaan van een bepaalde onevenwichtigheid.

De overheid moet in veel situaties een belangenafweging maken tussen het algemeen belang en het individuele belang van burgers en bedrijven. Naast



het benadrukken van de juridische posities overtuigt ook een simpel beroep op het algemeen belang, waar de overheidsinstantie voor staat, doorgaans niet. Burgers en bedrijven missen dan het gevoel serieus genomen te worden en eerlijk te worden behandeld.

### Oplossing

Uit het praktijkonderzoek naar de inzet van mediationvaardigheden blijkt dat burgers en bedrijven het gevoel dat zij rechtvaardig worden behandeld ontlenen aan de procedure die aan de beslissing vooraf gaat. Burgers en bedrijven willen begrijpen waarom zij eventueel nadeel moeten ondervinden of een voordeel niet krijgen. Niet zozeer de uiteindelijke uitkomst, maar juist de procedure en toelichting die aan een beslissing vooraf gaan, zijn essentieel. Door mediationvaardigheden kan hierin worden voorzien. Het inzetten van mediationvaardigheden wordt verder gestimuleerd onder overheidsorganisaties door onder andere 15 pioniergemeenten die vanaf april 2008 binnen allerlei domeinen gaan experimenteren met het inzetten van mediationvaardigheden.

## 3 Burgers en bedrijven willen begrijpelijke formulieren

Burgers en bedrijven ergeren zich regelmatig aan het taalgebruik in formulieren. Daarnaast draagt de ingewikkelde opmaak van formulieren en het taalgebruik in de bijgevoegde toelichting ook vaak niet bij aan de begrijpelijkheid. Voor grote groepen burgers is het zelfs onmogelijk om de vele standaardformulieren te begrijpen. Onbegrijpelijke of ingewikkelde formulieren leiden tot vragen en verkeerd ingevulde formulieren.

### Oplossing

Sinds 1 september 2007 moeten alle nieuwe formulieren van de Rijksoverheid begrijpelijk zijn voor de doelgroep waarvoor ze zijn gemaakt. Voor gemeenten geldt dit per 1 september 2008. Op dit moment zijn al 50 overheidsproducten begrijpelijk gemaakt. Voor 1 januari 2009 worden bovendien de 50 meest gebruikte overheidsformulieren voor burgers en bedrijven begrijpelijk gemaakt. Klachten over onbegrijpelijke formulieren kunt u melden op [www.lastvandeoverheid.nl](http://www.lastvandeoverheid.nl). Voor de formulierenmakers heeft het Ministerie van BZK een aantal hulpmiddelen ontwikkeld, zoals een norm voor begrijpelijkheid, een schrijfwijzer, een website, een helpdesk en een cursus. Deze hulpmiddelen zijn ook beschikbaar voor uw gemeente ([www.begrijpelijkeformulieren.nl](http://www.begrijpelijkeformulieren.nl))



# INLEIDING

## KNELPUNTEN EN OPLOSSINGEN

Bij de presentatie van het jaarverslag op 20 maart jl. deed de Nationale Ombudsman een oproep aan de overheid om te investeren in een goede relatie met de burger door ruimte te bieden voor persoonlijk contact en de burger serieus te nemen. Burgers willen op een eerlijke en respectvolle wijze behandeld worden. De burger wil begrijpen wat er gebeurt, wil goed geïnformeerd worden en een eerlijke afweging ervaren. Met een persoonlijke en behoorlijke benadering is de burger niet alleen tevreden over de overheid, maar kan ook het vertrouwen groeien. Tot slot heeft de Nationale Ombudsman uit zijn dagelijkse praktijk ook afgeleid dat met een meer persoonlijke benadering waarbij de burger centraal wordt gesteld, juridische procedures en klachten voorkomen kunnen worden. Zo zag de Nationale Ombudsman dat door deze aanpak bij het UWV de klachten met 43% zijn afgenomen ten opzichte van 2006.

Klachten over de dienstverlening aan burgers en bedrijven komen ook binnen via het meldpunt administratieve lasten burgers ([www.lastvandeoverheid.nl](http://www.lastvandeoverheid.nl)) en het meldpunt regeldruk bedrijven ([www.administratievelasten.nl](http://www.administratievelasten.nl)). Dit kabinet wil een merkbaar verschil in de overheidsdienstverlening maken en pakt daarom de top 10 van belangrijkste knelpunten aan. Eén van deze knelpunten is het oplossen van problemen met de overheid door het inzetten van mediationvaardigheden in plaats van het juridiseren door bezwaar- en klachtprocedures.

Door in een vroeg stadium contact op te nemen met de betrokken doelgroep kunnen klacht- en bezwaarprocedures vaak voorkomen worden. Daarbij is het van belang dat de juridische focus op 'geschillen' die als vanzelf tot 'procedures' leiden, gewijzigd wordt in een focus op oplossing van de problemen en conflicten die burgers en bedrijven ervaren. Het succes van deze aanpak blijkt ook uit de cijfers van de Nationale Ombudsman. Als in een vroeg stadium na een klacht of bezwaar persoonlijk contact met een burger wordt opgenomen, kan 40% van de klachten of bezwaren informeel opgelost worden. Burgers waarderen deze benadering sterk.

In dit deel van de handreiking zijn de belangrijkste knelpunten van burgers en bedrijven opgenomen en wordt aangegeven op welke wijze gewerkt wordt aan oplossingen.