



Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen

Prettig contact met de overheid

2

Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden
resultaten, analyses & aanbevelingen

BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur,
een veilige samenleving en een overheid waar burgers op
kunnen vertrouwen.
Daarmee borgen wij de kernwaarden van onze democratie.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Programmadirectie Dienstverlening, Regeldruk en
Informatiebeleid
Postbus 20011
2500 AE Den Haag
E-mail: postbus.mediationvaardigheden@minbzk.nl
Website: www.minbzk.nl/aanpaktop10





Colofon

Tekst & redactie:

Lynn van der Velden
Caroline Koetsenruijter
Martin Euwema

Vormgeving:

Instant Impact, Terborg

Fotografie:

Arenda Oomen, Den Haag
Hollandse Hoogte, Amsterdam

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Programmadirectie Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid
Postbus 20011
2500 AE Den Haag
E-mail: postbus.mediationvaardigheden@minbzk.nl
Website: www.minbzk.nl/aanpaktop10

Uitgave

© 2010 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag

Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden
resultaten, analyses & aanbevelingen

Prettig contact met de overheid

2

Inhoudsopgave

Dankwoord	6	3. Indicaties en contra-indicaties voor een informele aanpak	
Managementsamenvatting	8	3.1 Inleiding	44
Voorwoord	12	3.2 Gebruik van lijst met indicaties en contra-indicaties in de pionierspraktijk	45
1. Inleiding		3.2.1 Registratie van indicaties en contra-indicaties door de pioniers	45
1.1 Aanleiding	16	3.2.2 Geschikt of niet geschikt voor een eerste telefoongesprek	45
1.2 Leeswijzer	17	3.2.3 Het eerste telefoongesprek	46
1.3 Eerste landelijke onderzoek 'Een luisterend oor'	18	3.2.4 Twee praktijkvoorbeelden	47
1.4 Vervolgonderzoek pionierstraject	18	3.3 Afwegingen op grond van de lijst met indicaties en contra-indicaties	48
1.5 Ontwerp en methode van onderzoek	19	3.3.1 Afwegingen op grond van de lijst met indicaties	48
1.6 Betrouwbaarheid en representativiteit	20	3.3.2 Afwegingen op grond van de lijst met contra-indicaties	50
1.7 Doelen pionieronderzoek	21	3.4 De meest genoemde indicaties en contra-indicaties	52
1.8 Overzicht pioniers	22	3.5 (Contra-)indicaties en effectiviteit van een informele aanpak	52
1.9 Conflicthanteringspalet	23	3.6 Indicaties, contra-indicaties en oplossing van zaken	53
1.10 Inzet conflicthanteringspalet	25	3.7 Beoordeling van de ambtenaar en het gebruik van indicaties en contra-indicaties	54
2. Werken met mediationvaardigheden binnen de verschillende overheidsdomeinen		3.8 Een overzicht van de meest gebruikte indicaties en contra-indicaties	55
2.1 Inleiding	28	3.8.1 Conclusies gebruikte indicaties	55
2.2 Beschrijving van de domeinen en toegepaste interventies	29	3.8.2 Gebruikte contra-indicaties voor zaken per domein	56
2.2.1 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	30	3.8.3 Conclusies gebruikte contra-indicaties	56
2.2.2 Wet Werk en Bijstand (WWB)	30	4. Resultaten pioniers in de bezwaarfase	
2.2.3 Handhaving	31	4.1 Inleiding	60
2.2.4 Rechtspositionele zaken	32	4.2 Aandachtsgebieden resultaten bezwaarfase	61
2.2.5 Ruimtelijke ordening	32	4.3 Projecten, domeinen en aantal gemonitorde zaken	61
2.2.6 Vergunningen	33	4.4 Resultaten pioniers in de bezwaarfase	63
2.2.7 Publiekszaken	33	4.4.1 Doorlooptijden	63
2.2.8 Welzijn en subsidies	34	4.4.2 Tevredenheid van de burger	66
2.2.9 Bouw en Woning Toezicht (BWT)	34	4.4.3 Tevredenheid van de ambtenaar	68
2.2.10 Sociale zaken	35	4.4.4 Tevredenheid betrokken vakambtenaar	70
2.2.11 Tegemoetkoming bij dierziekten en in het kader van natuurbeheer	35	4.4.5 Draagvlak	72
2.2.12 Openbare werken	35	4.4.6 Intrekingspercentage	72
2.2.13 Fiscale Waterschapszaken	35	4.4.7 Tijdsbesteding en efficiencywinst	74
2.2.14 Anders	36	4.5 Uitkomsten inzet mediationvaardigheden bij bezwaar	74
2.2.15 Overig onderzochte domeinen	36	4.6 Conclusies	75
2.3 Overzicht van cases en selectiecriteria	36	5. Resultaten pioniers in de primaire fase	
		5.1 Inleiding	78
		5.2 Projecten, domeinen en aantal gemonitorde zaken	79
		5.3 Resultaten op het gebied van handhaving	82
		5.3.1 Tevredenheid van de burger	82
		5.3.2 Doorlooptijden	84
		5.3.3 Tevredenheid van de ambtenaar	84
		5.3.4 Draagvlak	86
		5.3.5 Oplossingspercentage	86
		5.3.6 Tijdsbesteding en efficiencywinst	88

5.4	Resultaten op het gebied van zienswijzen	88	7.8.1	Categorie 1 projecten	144
5.4.1	Tevredenheid van de burger	88	7.8.2	Categorie 2 projecten	145
5.4.2	Doorlooptijden	90	7.8.3	Categorie 3 projecten	146
5.4.3	Tevredenheid van de ambtenaar	90	7.8.4	Categorie 4 projecten	148
5.4.4	Tevredenheid van de vakambtenaar	92	7.9	Samenvatting en conclusies	149
5.4.5	Draagvlak	94			
5.4.6	Intrekking zienswijze/klacht/verzoek	94	8. Landelijk overzicht informele aanpak bezwaren en klachten		
5.4.7	Tijdsbesteding en efficiencywinst	96	8.1	Landelijk overzicht en reductiepotentieel	152
5.5	Resultaten op het gebied van afwijzingen	96	8.2	Landelijk overzicht informele aanpak bezwaren en klachten	155
5.5.1	Tevredenheid van de burger	96	8.3	Ministerie van Justitie project PAGO	160
5.5.2	Doorlooptijden	99	8.4	Conclusies	163
5.5.3	Tevredenheid van de ambtenaar	99			
5.5.4	Draagvlak	101	9. Conclusies & aanbevelingen		
5.5.5	Oplossingspercentage	101	9.1	Conclusies	166
5.5.6	Tijdsbesteding	103	9.2	Aanbevelingen	168
5.6	Conclusies	103			
			10. Onderzoeks aanpak en -methoden		
6. Effecten in relatie tot het type zaak, de fase, de domeinen en verschillende projecten			10.1	Inleiding	172
6.1	Inleiding	106	10.2	Werving en selectie van pioniers	173
6.2	Eenvoudige en complexe zaken	107	10.3	Onderzoeks aanpak	174
6.3	Primaire fase of bezwaarfase?	110	10.4	Werkwijzer	174
6.3.1	Verschillen tussen primo en bezwaar	110	10.5	Monitoring op zaakniveau	175
6.3.2	Verschil in resultaat	112	10.5.1	De casemonitor	175
6.3.3	Waar start je; primo of bezwaar?	113	10.5.2	De burgermonitor en ambtenarenmonitor	176
6.4	Werken met mediationvaardigheden in verschillende domeinen	114	10.5.3	De tussenrapportage	178
6.5	Verschillen in succes tussen de pioniersprojecten	116	10.6	Monitoring op organisatieniveau	178
6.5.1	Beleving burger ten aanzien van de afhandeling van de zaak	118	10.6.1	De nulmeting	178
6.5.2	Waardering van afhandeling van de zaak door de ambtenaren per project	120	10.6.2	De eindmeting	181
6.5.3	Uitkomst van de informele aanpak per project	122	10.6.3	Eindrapportages	182
6.6	Samenvatting en conclusies	123	10.7	Deelname nulmeting en eindmeting	182
			10.8	De analyse; een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve analysetechnieken	184
7. Voorwaarden voor succes					
7.1	Inleiding	126	Bijlage Vergelijkingsmaatstaf doorlooptijden bezwaar		185
7.2	Conditie voor succesvol veranderen	127	Literatuurlijst		194
7.3	Wat bepaalt de tevredenheid van burgers?	128			
7.3.1	Factoren die van invloed zijn op de tevredenheid van de burger	129			
7.3.2	De uitkomst van een informele aanpak en de tevredenheid van de burger	130			
	Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)	132			
	Resultaten pionierstraject in relatie tot de derde evaluatie Awb	133			
7.4	Wat bepaalt het commitment van de ambtenaar?	134			
7.4.1	Autonomie van de ambtenaar	136			
7.4.2	Verandermanagement, weerstand en commitment van de ambtenaar	136			
7.5	Wat is het effect van training en ervaring van de ambtenaar?	138			
7.5.1	Training loont	138			
7.5.2	Verschillen getrainde ambtenaren vs. niet getrainde ambtenaren	140			
7.5.3	Ervaring loont	140			
7.6	Wat bepaalt de doorlooptijd van zaken?	141			
7.7	Wat bepaalt het intrekingspercentage?	143			
7.8	Kenmerken van succesvolle en minder succesvolle projecten	144			

Dankwoord

Wij hebben dit onderzoek uit kunnen voeren dankzij het vertrouwen, de betrokkenheid en de inzet van de pioniers. De verschillende teams bij de deelnemende overheidsorganisaties zijn niet alleen bereid geweest om veel tijd en energie te steken in het opzetten en ontwikkelen van een eigen pilot maar hebben daarnaast ook gedurende een jaar verschillende aspecten en effecten rondom de inzet van mediation-vaardigheden geregistreerd. Tot slot zijn zij bereid geweest om hun kennis en ervaring tijdens bijeenkomsten en conferenties met andere geïnteresseerde overheidsorganisaties te delen.

Onze samenwerking met de pioniers is van grote waarde en betekenis geweest.

Wij danken daarvoor:

- Projectleidster M. de Vries-Hogerwerff, en haar collega's E. Vegt en P. van Zinnicq-Bergman van de gemeente Alphen a/d Rijn
- Projectleider M. van der Werff en zijn collega's J. Webster, K. Choi, N. van der Horst, S. van Teeffelen en S. Keskin van gemeente Amstelveen
- Projectleidster M. Pieterse en haar collega W. van Asselt van de gemeente Apeldoorn
- Projectleider L. Weterings en zijn collega's E. Jansen, F. van Oosterwijck, G. Hendrickx, N. Verminnen, P. van den Blik, R. van Haperen en Y. van den Elshout van het waterschap Brabantse Delta.
- Projectleidster Y. Nass en haar collega's N. Ruis, R. van Gils, L. Dolmans, E. Remijn, T. Listing, J. Curfs, M. Poppelaars, A. Zonneveld, B. Hovens, K. van Slingerland, M. van Alphen, E. Ottens, F. Kanters, N. Mastilovich en J. Pleumeekers van de gemeente Breda.
- Projectleider P. van der Meer en zijn collega's A. Chiadmi, M. Aulman, P. van den Herik, G. Voorbraak, I. Smit en M. Bruin van de gemeente Capelle a/d IJssel
- Projectleidster T. Langens en haar collega P. Lathouwers van de gemeente Den Bosch
- Projectleider J. Bovenlander en zijn collega's G. Röst, E. van Raamsdonk, L. Heijer, C. Slooff, Y. Teunisse, C. Schrama, D. Ommen, E. van Rigteren, R. Philips, J. Goeseije, A. Dammers, N. Smulders, L. Heeg, J. van Battum-Pronk, F. van Hoesenie, L. Schimmel, N. Storm, M. Veen, Y. Overwater, B. Gunes, K. Bahadoersing, N. Ketting, P. Nunnink, S. Becker, C. Mulder en K. Schipper van de gemeente Den Haag
- Projectleidster M. Heutink en haar collega's T. Peels, I. van Driel en M. Knapen van de gemeente Eindhoven
- Projectleidster N. van der Kooy en haar collega's T. Bakker, A. Romita, B. Timmer, C. Jeurink, C. Westerterp, J. Duinink, S. ten Kate, W. Otink van de gemeente Enschede
- Projectleider E. van der Hoeven en zijn collega's A. de Cloe, I. van Dee, J. van Dalsum, M. van Paasen, G. Altheer, J. de Kok, D. Kosman, I. Bouve, K. Henning, L. de Wit, S. Been en W. Thijssen van de gemeente Gouda
- Projectleider P. Braamhaar en zijn collega's H. Stam, A. Tichelaar, G. Ter Braak, H. Bosman,

- J. van Dam, M. de Ruiters, M. Mensink, M. Nieuwenhuis, M. Kramer, C. Jaasma, D. Ottink en L. ter Keurs van de gemeente Hof van Twente
- Projectleidster E. Jansen en haar collega's M. van Horen, C. Daniels, E. Bollen, I. Franssen, M. Meurs, S. Peeters en T. Keulders van de Dienst Regelingen van het ministerie van LNV
- Projectleider R. Trieling en zijn collega's B. Opsteen, K. ten Cate, D. van 't Westeinde, F. Alickovic, R. Bloemsma, D. Dekkers en P. Mami van de provincie Noord-Brabant
- Projectleider G. Elenga en zijn collega's B. Vonder, E. Miggels, J. Campmans, C. Charite, C. Schlatter, M. Heinen, J. Rotman, E. Leenstra, P. Kleine, J. ter Horst, M. Rink, T. van Duinen en G. Holtjer van de gemeente Steenwijkerland
- Projectleider M. Daverschot en zijn collega's B. van der Meer, D. Krak, S. Ramdoelare Tewari, J. Meijer, P. van der Voorn, K. Drijkoningen, R. van Bijlevelt en H. Kok van de gemeente Utrecht
- Projectleider J. van der Wal en zijn collega M. Vermeeren van de gemeente Wijchen
- Projectleidster C. Janssen en haar collega's J. de Feijter, J. M. Tonk-Mulder en E. van der Zee van de provincie Zeeland
- Projectleidster I. Pruijm en haar collega's A. voor 't Hekke, F. Goedvriend, H. van Dop, J. van den Bergh, R. van Berkum en G. Nanninga van de gemeente Zwolle
- Projectleider J. van der Wiel en zijn collega's J. Heijmans, L. Warnier, M. Verhees, G. Dellevoet, R. Smeets en P. van Laarhoven van de gemeente Tilburg
- Projectleider L. Flohr en zijn collega's C. Wittekoek, D. Tharkoersingh, G. de Jong, H. Brummelkamp, M. van Coevorden, R. Barten, R. van Veen, T. Ligthart en V. den Ouden van het waterschap Waternet.

Voorts bedanken wij alle burgers die bereid zijn geweest om hun ervaringen met betrekking tot de informele behandeling van hun aanvraag, zienswijze, afwijzing en bezwaar met ons te delen.

Daarnaast willen wij de volgende personen danken voor hun bijdragen:

- P. van den Berg van de gemeente Kaag en Braassem
- R. de Bont, H. van Eldrik, R. Andringa, S. van Bogget en Y. Visser van de gemeente Geldrop-Mierlo
- L.L. Greer, assistant professor arbeids- en organisatiepsychologie, Universiteit van Amsterdam
- A.M. de Koning, algemeen directeur DKM & voormalig projectleidster van de provincie Overijssel
- A.T. Marseille, universitair hoofddocent bestuursrecht en bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen
- P. Sandberg, J. Jubels, L. de Jong, M. Huisman en T. Bruining van de gemeente Aa en Hunze
- I. Smal hoofd juridische zaken van de gemeente Amstelveen

Tot slot gaat onze dank uit naar de leden van de begeleidingscommissie. In de eerste plaats willen wij de voorzitter van de begeleidingscommissie Dr. A.F.M. Brenninkmeijer hartelijk danken voor zijn inzet en deskundige commentaar. Daarnaast danken wij mw. mr. Y. Nass van de gemeente Breda, dhr. mr. L. Weterings van het waterschap Brabantse Delta, dhr. mr. G. Knuttel van de provincie Overijssel en mr. J.P. van Berckel van het ECAJ, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, prof. A. Verbeke van de Katholieke Universiteit Leuven, dhr. drs. M. Jansen, programma Regeldruk en Administratieve Lastenvermindering van het Ministerie van BZK en dhr. A. Thijssen, directeur van de programmadirectie Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hartelijk voor hun bijdragen gedurende het pionierstraject.

Managementsamenvatting

Inleiding

Burgers, bedrijven en de overheid zijn jaarlijks miljoenen in uren en euro's kwijt aan bezwaar- en beroepsprocedures. De formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze waarop de overheid aanvraag-, zienswijze-, klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures behandelt, sluit niet aan bij de behoefte van de burger en wordt al jaren zeer slecht gewaardeerd. De formele behandeling van bezwaar- en beroepsprocedures is door burgers als een van tien belangrijkste knelpunten in de dienstverlening van de overheid geselecteerd.

Pro-actief en oplossingsgericht werken

Het adequaat hanteren of voorkomen van klachten en bezwaren vraagt om een pro-actieve en oplossingsgerichte houding van de overheid, zowel in haar beleid als in de houding en het gedrag van haar ambtenaren. De burger verwacht veelal persoonlijk contact, begrijpelijke communicatie en een correcte en vlotte behandeling van vragen en problemen. Dit vraagt voor veel overheidsorganisaties om een andere manier van werken. Van formeel-juridisch, naar informeel en oplossingsgericht (binnen de kaders van wet- en regelgeving) van reactief naar pro-actief en van schriftelijk naar mondeling. In geval van een informele aanpak neemt de ambtenaar snel en persoonlijk (telefonisch) contact op met de betrokken burger(s) en bespreekt met hem wat de beste behandeling van zijn aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaar is. Daarbij past de ambtenaar mediationvaardigheden toe die bestaan uit communicatieve vaardigheden (zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen) en het kunnen omgaan met de dynamieken van conflictmatige relaties vanuit een open, belangstellende en oplossingsgerichte houding.

Resultaten eerste landelijke onderzoek

Geïnspireerd door twee projecten van de provincie Overijssel en het UWV, waarbij met behulp van mediationvaardigheden de dienstverlening rondom bezwaarprocedures is verbeterd, is in opdracht van het ministerie van BZK eind 2007 een landelijk onderzoek gestart naar de mogelijkheden en effecten van de inzet van mediationvaardigheden. Initiatieven of projecten op dit vlak waren op dat moment nog schaars. De resultaten van dit eerste onderzoek zijn in maart 2008 gepubliceerd.

Door het toepassen van mediationvaardigheden steeg de tevredenheid van de burger en de tevredenheid van de betrokken ambtenaren en namen de kosten voor de overheid af. Tot slot leidde de inzet van mediationvaardigheden in gemiddeld 50% van de bezwaren tot een (duurzame) oplossing met als gevolg een intrekking van het bezwaar.

Pionierstraject

Mediationvaardigheden werden ten tijde van het verschijnen van het eerste onderzoek in maart 2008 nog maar weinig ingezet en het aantal overheidsdomeinen was ook nog beperkt. Voorts waren er weinig initiatieven in de primaire fase. Om het inzetten van mediationvaardigheden door overheidsorganisaties in zowel de primaire fase als na ontvangst van bezwaar verder te stimuleren en de mogelijkheden, effecten en verschillen binnen de verschillende overheidsdomeinen in kaart te brengen is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met initieel 26 overheidsorganisaties een pionierstraject opgezet. Van de 26 overheidsorganisaties zijn uiteindelijk 5 organisaties afgevallen. Het pionierstraject is daarom vormgegeven met 21 bestuursorganen (gemeenten, provincies, waterschappen en een ministerie) en 22 pilotprojecten. Binnen deze projecten zijn de effecten en effectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden in 16 verschillende overheidsdomeinen in kaart gebracht. Van de 22 pioniersprojecten waren er 15 gericht op de bezwaarfase en 7 projecten op de primaire fase. In totaal zijn 920 zaken in de bezwaarfase en 165 zaken in de primaire fase compleet gemonitord. Dit onderzoek behelst zowel een analyse van de tijdsbesteding, kosten, doorlooptijden en mate en aard van oplossingen, alsook de beleving van de betrokken burger(s) en ambtenaren van de afhandeling van de zaak. Ook is er bij aanvang van de projecten en na afloop onderzoek verricht naar de kenmerken van de projecten (zoals doel, ontwerp en visie van de organisatie) en de attitude en werkbeleving van de betrokken ambtenaren.

Belangrijkste resultaten van het pionierstraject

- In de bezwaarfase werd in 60% van de gevallen gekozen voor een informele aanpak en trokken burgers als gevolg daarvan hun bezwaarschrift in. In deze zaken werd daardoor géén reguliere procedure meer doorlopen. In het primaire proces werd in 70% van de gevallen gekozen voor een informele behandeling.
- Burgers waardeerden de informele behandeling van hun bezwaren gemiddeld met het rapportcijfer 7,2 en gaven aan dat hun vertrouwen in de overheid was toegenomen. Dit rapportcijfer staat in schril contrast met de landelijke waardering van de burger voor de reguliere bezwaarprocedure (gemiddeld een 4,8¹) en levert een stijging op van 40%.

¹ Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNS NIPO, 2009.

- De bruto doorlooptijd van bezwaarprocedures namen in geval van een informele behandeling gemiddeld met 37% af ten opzichte van de maximale wettelijke termijn en gemiddeld met 21% ten opzichte van de reguliere procedure.
- Ambtenaren waardeerden de informele behandeling van bezwaren met een rapportcijfer van gemiddeld een 7,8 en gaven dat er een breed draagvlak is voor voortzetting van deze werkwijze.
- In geval van de inzet van mediationvaardigheden boekten de betrokken overheidsorganisaties in het kader van de afhandeltermijn ten opzichte van de reguliere procedure een efficiencywinst van ongeveer 26%.
- De inzet van mediationvaardigheden loont, ongeacht het domein en aard en omvang van de organisatie.
- Behoorlijk bestuur brengt met zich mee dat bestuursorganen ingeval van (potentiële) conflicten met burgers en bedrijven de mogelijkheden onderzoeken om deze informeel te behandelen.
- Behoorlijk bestuur brengt met zich mee dat bestuursorganen de primaire fase van besluitvorming zo inrichten dat een informeel overleg met de burger mogelijk is, indien er aanwijzingen zijn dat het voorgenomen besluit tot conflicten leidt.

De inzet van mediationvaardigheden leidt tot een efficiëntere en effectievere overheid. Een volledige uitrol en implementatie kan bij de overheid leiden tot structurele efficiencywinsten van ca. 55 miljoen per jaar² waarbij mogelijke besparingen op het gebied van achterwege blijvende externe hoorcommissies of vervolgproucedures niet zijn meegerekend. Wanneer het aantal klachten of bezwaren waarbij mediationvaardigheden worden toegepast wordt afgezet tegen met het totale aantal klachten en bezwaren dan blijkt dat op dit moment de inzet van mediationvaardigheden nog steeds heel beperkt is. Zo worden mediationvaardigheden bij de behandeling van nog geen 10% van het totale landelijke aantal bezwaarschriften ingezet.

Voorwaarden voor verdere uitrol en implementatie van deze werkwijze

De effecten en effectiviteit van mediationvaardigheden hangen in belangrijke mate van de motivatie en bekwaamheden van de betrokken ambtenaren. De motivatie en bekwaamheid van de ambtenaren is sterk afhankelijk van organisatiefactoren (zoals werkdruk en cultuur), projectmanagement (communicatie met en betrokkenheid van medewerkers), team (onderlinge steun en open klimaat om te leren), en training (adequate voorbereiding en investering in de benodigde vaardigheden). De implementatie van deze werkwijze vraagt van vraagt van de organisaties en betrokken medewerkers een aanzienlijke inspanning. Het gaat om een serieuze organisatieverandering die ook de interne werkprocessen beïnvloedt.

² Raming landelijk aantal bezwaarprocedures en reductiepotentieel op grond van een informele aanpak door Sira consulting bv ten behoeve van de Heroverwegingen openbaar bestuur 2010.

Het is daarom zaak dat principes van organisatieontwikkeling en verandermanagement worden toegepast bij de invoering van deze werkwijze zoals een duidelijke visie, politieke steun, goede projectorganisatie, selectie van gemotiveerde en bekwame projectleiders en medewerkers, facilitering in termen van tijd en scholing en een goede informatievoorziening aan alle betrokkenen.

Landelijke coördinatie, stimulatie en ondersteuning

Door het bieden van een informatie en kennisplatform, het ontwikkelen van instrumenten, het bieden van ondersteuning en het faciliteren van de uitwisseling van best practices en lessons learned konden de pioniersorganisaties sneller (in 1 jaar) zelfs nog betere resultaten bereiken dan de bestuursorganen uit het eerste landelijke onderzoek op eigen kracht in meer tijd hadden bereikt (3-5 jaar).

Op grond van de behoorlijksnormen en vanuit het oogpunt van efficiency en effectiviteit is het van belang om bestuursorganen op zowel lokaal, provinciaal als landelijk niveau, verder te stimuleren om pro-actief en oplossingsgericht te werken.

Landelijke coördinatie en ondersteuning van initiatieven is van belang om zowel tot een vooespoedige brede landelijke uitrol als een zorgvuldige toepassing van de vaardigheden te komen. De coördinatie en ondersteuning dient met name gericht te zijn op (a) het stimuleren en motiveren voor toepassing van een informele werkwijze; (b) het bieden van een kennisplatform (uitwisseling van bestpractices); (c) het faciliteren van leren middels diverse tools en modules; (d) het bevorderen van kennisontwikkeling, o.a. middels onderzoek en publicaties (e) het monitoren van de effecten en borgen van de kwaliteit (o.a. rechts-zekerheid en behoorlijkheid).

Het verder opvolgen van de inzet en effecten door middel van onderzoek is wenselijk om de ontwikkeling en het delen van kennis te bevorderen, professionaliteit verder te versterken en bij te dragen aan voortgaande organisatieontwikkeling.

Thema's die nader onderzoek vragen zijn onder andere:

- de mogelijkheden en effecten van invoering van een informele aanpak in het primaire proces
- de mogelijkheden en effecten bij de grote uitvoeringsorganisaties en de bijbehorende wijze van implementatie
- de effecten op langere termijn van een informele aanpak voor zowel burgers, organisatieprocessen, als medewerkers
- de meest geschikte wijze waarop institutionalisering plaats kan vinden, zodat de nieuwe werkwijze deel gaat uitmaken van de reguliere werkprocessen.

Voorwoord

Alex Brenninkmeijer
Nationale ombudsman

De overheid onderhoudt vele miljoenen contacten met burgers, bedrijven en instellingen. Alleen al de Belastingdienst is goed voor ruim 62 miljoen beslissingen, DUO voor bijna 54 miljoen en het UWV voor ruim één miljoen. Voor gemeenten en verschillende andere overheden zijn de cijfers niet direct bekend. In naar verhouding weinig gevallen komen klachten en bezwaren voort uit deze onvoorstelbaar grote stroom besluiten. Bij de Belastingdienst volgt in 0,6% van de gevallen een bezwaar en in 0,02% van de gevallen een klacht. Bij DUO 0,7% respectievelijk 0,03% en bij de IND 7,6% en 1%. Naar analogie kan worden gezegd dat bij provincies, waterschappen en gemeenten deze percentages ook erg laag zijn.

Hoewel dit minuscule percentages lijken, gaat het in absolute zin om grote aantallen. Maar belangrijker is dat voor de betrokken burgers, bedrijven en instellingen de inhoud van de bezwaren en klachten zwaar kunnen wegen. De overheid heeft in onze samenleving het monopolie op vele terreinen en oefent bovendien vaak veel macht uit. Er is een structurele afhankelijkheid van de honderden verschillende overheden die ons complexe openbaar bestuur kent. De overheid heeft daarom tot taak om op een verstandige wijze om te gaan met bezwaren en klachten. Sterker nog, ook als een besluit wordt voorbereid moet al worden vooruitgelopen op mogelijke spanningen met burgers, bedrijven en instellingen. In dit rapport wordt deze noodzaak vertaald in de eenvoudige woorden 'prettig contact met de overheid'.

Onderzoek wijst uit dat de standaard procedures volgens de Algemene wet bestuursrecht juridische kwaliteit kunnen bieden, maar vaak tekort schieten in sociale kwaliteit. Het formele karakter (ontvangst-bevestiging, dossier aanleggen, hoorzitting beleggen) en het soms afstandelijke karakter van de behandeling van klachten en bezwaren komt weinig overeen met wat verwacht wordt. Traagheid en veel papier staan voor de juridisering die als een maatschappelijke last worden ervaren. Maar ook voor de vele overheden vormen de vele procedures een forse last, zeker in een tijd dat bezuinigd moet worden.

Uit dit breed opgezette onderzoek blijkt dat het anders kan. Als overheden bij besluitvorming, klachten en bezwaren investeren in een minder juridische en meer sociale benadering van de kwestie die speelt, dan blijken op informele wijze vele problemen te kunnen worden voorkomen. Bij deze meer sociale benadering gaat het om de inzet van vaardigheden die in het kader van mediation ontwikkeld zijn. Bij mediation staat goed contact en inhoudsvolle communicatie centraal. Eerst opbellen en dan pas schrijven, blijkt bijvoorbeeld buitengewoon effectief te zijn. Dit onderzoek wijst uit dat globaal bij 60% van alle klachten en bezwaren via direct persoonlijk contact tussen overheid en burger de kwestie kan worden opgelost.

De tevredenheid van de burger, maar ook de tevredenheid van de betrokken medewerkers neemt toe. Een sprekend voorbeeld kwam naar voren bij de gemeente Apeldoorn, die bij milieu-handhaving - niet de meest eenvoudige zaken - ervoor koos om de overtreders eerst persoonlijk te benaderen. Het effect was dat in opmerkelijk veel gevallen de schending van milieunormen vrijwillig opgelost werd, zodat het dossier zonder juridische rompslomp gesloten kon worden. Dat is een prettiger contact met de overheid dan een juridisch vormgegeven aanzegging. Dit rapport bevat voor vele verschillende overheden zowel de sprekende voorbeelden, als de statistische weergave van de resultaten. Die resultaten zijn indrukwekkend. In de eerste plaats vanwege het krachtige oplossingsgerichte vermogen van de toepassing van mediationstechnieken. In de tweede plaats vanwege een andere visie die zich op de Algemene wet bestuursrecht gaat ontwikkelen.

Na de totstandkoming van de Awb in 1994 is de toepassing van het bestuursrecht geprofessionaliseerd en daarmee versterkt, maar als neveneffect is een forse juridisering opgetreden. Bij die juridisering kan enerzijds gedacht worden aan het fenomeen dat veel kwesties onnodig ingewikkeld werden onder invloed van de Algemene wet bestuursrecht. Deze juridisering is voor het eerst als hinderlijk en belastend opgemerkt vanuit het bestuur zelf door de werkgroep Van Kemenade. De conclusie luidde dat de Algemene wet bestuursrecht aan zijn doel voorbijschoot. Aan de hand van dit onderzoek kan nu een stap verder gezet worden in deze discussie. Het is niet zo zeer de Algemene wet bestuursrecht die zijn doel voorbij schiet, als wel de manier waarop met de wet in de praktijk wordt omgegaan. De juiste toepassing van de Algemene wet bestuursrecht dreigt - mede onder invloed van de gedetailleerde rechtspraak - in de praktijk een doel op zich te worden.

Uit dit onderzoek blijkt dat de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht veel soepeler kan verlopen en ook veel bevredigender voor zowel de betrokken burgers, instellingen en bedrijven als de betrokken ambtenaren. Maar dat gaat niet vanzelf. Er blijken in de dagelijkse bestuurlijke praktijk tal van belemmeringen en hindernissen om op een meer oplossingsgerichte manier om te gaan met ons bestuursrecht. Dit onderzoek laat zien welke belemmeringen kunnen optreden en geeft concrete aanbevelingen hoe deze uit de weg geruimd kunnen worden. Op deze manier biedt dit onderzoek vele waardevolle handvatten voor de honderden overheden die die vele miljoenen overheidsbesluiten nemen. Binnen het kader van de Algemene wet bestuursrecht is het voor de overheid mogelijk om op een prettige manier met de burger om te gaan. Dat draagt bij aan het vertrouwen in de overheid en dat is in deze tijd een kostbaar goed.



Overeenkomst

Inleiding



1.1 Aanleiding

Onvrede over besluiten genomen door de overheid vormen de aanleiding voor veel zienswijze-, klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures. Het gaat daarbij in het bijzonder over de vorm en wijze van communicatie en bejegening richting burgers en het (gebrek aan) contact rond de totstandkoming van besluiten. Burgers, bedrijven en de overheid zijn jaarlijks miljoenen in uren en euro's kwijt aan bezwaar- en beroepsprocedures. Over de afgelopen jaren zijn de kosten alleen maar toegenomen. Bezwaar- en beroepsprocedures maken 11% uit van de totale administratieve lasten voor burgers. De formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze waarop de overheid aanvraag-, zienswijze-, klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures behandelt sluit bovendien niet aan bij de behoefte van de burger en wordt al jaren zeer slecht gewaardeerd¹. In een recent onderzoek² is de klanttevredenheid rondom de overheidsdienstverlening voor 55 levensgebeurtenissen in kaart gebracht. Uit dit onderzoek blijkt dat burgers een formele behandeling van klacht- en bezwaarprocedures met een 4,8 als het slechtst waarden. Bezwaar- en beroepsprocedures zijn door burgers als een van tien belangrijkste knelpunten in de dienstverlening van de overheid geselecteerd. In aansluiting daarop geeft de Nationale ombudsman in zijn laatste jaarverslag aan dat hij zich zorgen maakt over de onnodige escalatie tussen overheid en burger³.

¹ M.T.A.B. Laemers ea, *Awb procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Derde evaluatie Awb, Boom Juridische uitgevers, 2007 & Jaarverslagen Nationale ombudsman 2005-2009.

² *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting*, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNS NIPO, 2009.

³ *Het conflict voorbij*, Jaarverslag Nationale ombudsman 2009.

Hij stelt daarbij dat behoorlijk bestuur vereist dat de overheid zich maximaal inspant om conflicten met burgers, bedrijven en instellingen te de-escaleren. Tot slot heeft ook de Tweede Kamer aangegeven veel belang te hechten aan het inzetten op een pro-actieve en oplossingsgerichte aanpak van conflicten door bij de verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties van het Rijk ambassadeurs pro-actieve geschiloplossing aan te wijzen (Motie Heerts-Vroonhoven-Kok⁴).

1.2 Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot op heden vorm heeft gegeven aan onderzoek naar de mogelijkheden om bezwaarprocedures te verbeteren. Daarnaast wordt ingegaan op de praktische manier waarop het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met een groot aantal bestuursorganen een informele aanpak van aanvragen, zienswijzen en bezwaren heeft opgezet en uitgevoerd. In hoofdstuk 2 zijn de domeinen waarbinnen de informele aanpak in het kader van het pionierstraject is onderzocht nader omschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de afwegingen en keuzes die de pioniers hebben gemaakt voor het al dan niet inzetten van een informele aanpak (de zgn. indicaties en contra-indicaties) en de wijze waarop zij zaken voor het pionierstraject hebben geselecteerd. In hoofdstuk 4 en 5 worden de resultaten van de pioniersprojecten voor respectievelijk de bezwaarfase en de primaire fase besproken. In hoofdstuk 6 worden vervolgens uitkomsten en de daarbij horende bepalende kenmerken voor de bezwaarfase en primaire fase behandeld. In hoofdstuk 7 worden de voorwaarden voor het succesvol toepassen en implementeren van een informele aanpak behandeld. Hoofdstuk 8 biedt een overzicht van de verschillende landelijke initiatieven op het gebied van een pro-actieve en oplossingsgerichte aanpak van conflicten. In hoofdstuk 9 worden de conclusies en aanbevelingen op grond van het pionierstraject gepresenteerd. Hoofdstuk 10 bevat tot slot een uitwerking van de onderzoeksopzet en –methodologie.

Inzet van 'mediationvaardigheden'

Met de inzet van 'mediationvaardigheden' wordt bedoeld dat een ambtenaar in geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift, snel en persoonlijk – telefonisch – contact opneemt met de betrokken burger(s) vanuit een open, geïnteresseerde en oplossingsgerichte houding. Daarbij past hij eventueel de-escalerende en de-juridiserende interventies toe. De ambtenaar onderzoekt wat er aan de hand is en overlegt samen met de burger wat de beste wijze van behandeling van de aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaar is. Ook zoekt hij waar mogelijk samen met de burger naar een oplossing binnen de kaders van de wet. De inzet van mediationvaardigheden dient niet verward te worden met mediation. In geval van mediation wordt gewerkt met een externe, onafhankelijke mediator, die conform het NMI reglement bemiddelt tussen twee conflictpartijen zoals bijvoorbeeld overheid-burger.

⁴ Kamerstukken II 2008-2009, 31 753, nr. 6

1.3 Eerste landelijke onderzoek 'Een luisterend oor'

Staatssecretaris Ank Bijleveld-Schouten heeft in het kader van het verbeteren van de overheidsdienstverlening onder andere een programma opgezet om de belangrijkste tien knelpunten voor burgers aan te pakken. Daartoe behoren klacht- en bezwaarprocedures. Geïnspireerd door twee projecten van de provincie Overijssel en het UWV is in opdracht van het ministerie van BZK eind 2007 een eerste onderzoek opgestart. Daarbij is gekeken naar de mogelijkheden en effecten van de inzet van mediationvaardigheden door ambtenaren in het primaire proces en in de bezwaarfase. Initiatieven of projecten op dit vlak waren op dat moment nog schaars. De resultaten van dit eerste landelijke onderzoek zijn in maart 2008 gepubliceerd⁵. Uit dit onderzoek bleek dat door het toepassen van mediationvaardigheden de klanttevredenheid en de arbeidstevredenheid van het overheidspersoneel met 20% steeg. De kosten voor de overheid namen met 27% af. Tot slot leidde de inzet van mediationvaardigheden in gemiddeld 50% van de zaken tot een (duurzame) oplossing met een intrekking van het bezwaar tot gevolg.

1.4 Vervolgonderzoek pionierstraject

Tijdens het eerste onderzoek bleek dat mediationvaardigheden nog maar in beperkte mate werden ingezet en dan voornamelijk na ontvangst van een bezwaar. De verwachting was dat deze vaardigheden ook in het primaire proces van groot belang zouden kunnen zijn. Immers, in die fase kan de overheid al contact opnemen met de burger en daardoor mogelijk klachten en bezwaren voorkomen en tijdrovende en belastende procedures vermijden. Daarnaast was het aantal domeinen waarin mediationvaardigheden werden toegepast tijdens het eerste onderzoek nog beperkt en was niet duidelijk welke interventies in welke fase van het proces binnen de verschillende domeinen het meest geschikt zijn.

Om de inzet van mediationvaardigheden in zowel de primaire fase als na ontvangst van bezwaar verder te stimuleren en de mogelijkheden, effecten en succes- en faalfactoren rondom het inzetten van mediationvaardigheden binnen de verschillende overheidsdomeinen in kaart te brengen heeft het ministerie van BZK overheidsorganisaties uitgenodigd om deel te nemen aan een pionierstraject. Op deze uitnodiging werd enthousiast gereageerd. In het najaar van 2008 kon het pionierstraject met 26 pioniers (gemeenten, provincies, waterschappen en een ministerie) worden opgestart. Uiteindelijk zijn 5 pioniers niet verder gekomen dan de startfase en hebben de eindstreep van het pionierstraject niet gehaald.

⁵ Een luisterend oor: over de inzet van mediationvaardigheden, Ministerie van BZK, 2008. Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid en administratieve lastenvermindering, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door het NMI, 2008. Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid, een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door Sira consulting b.v. 2008.

1.5 Ontwerp en methoden van onderzoek

De pioniers werden door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gestimuleerd en ondersteund om zelf een pilotproject mediationvaardigheden op te zetten en tegelijkertijd mee te werken aan een onderzoek om de (on)mogelijkheden en effecten van het inzetten van mediationvaardigheden voor verschillende overheidsdomeinen in kaart te brengen. Tijdens het pionierstraject zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten in kaart gebracht. Daarvoor is gebruik gemaakt van een multimethodische aanpak, waarbij de projecten op verschillende manieren gedurende het pionierstraject zijn gevolgd. Er was sprake van een intensieve samenwerking tussen opdrachtgever, pioniers, ondersteuners en onderzoekers.

Uitgangspunten daarbij waren:

- het uitvoeren van zo objectief mogelijke metingen van de effecten in de verschillende overheidsdomeinen voor zowel het primaire proces als de bezwaarfase
- gebruik van wetenschappelijk gevalideerde en betrouwbare meetinstrumenten voor beleving van ambtenaren en burgers
- gebruik van instrumenten voor onderzoek die ook voor de pioniers direct toegevoegde waarde hadden
- interactie tussen onderzoekers en pioniers zodat over en weer geleerd kon worden
- evaluatie ook vanuit een procesperspectief, zodat inzicht kon worden verworven over de factoren die bijdroegen aan succesvolle toepassing en implementatie.

Tijdens het pionierstraject zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten in kaart gebracht. Per pionier zijn daartoe op drie manieren metingen uitgevoerd:

- een nulmeting bij het projectteam en onder de betrokken ambtenaren
- een eindmeting na afronding van het pionierstraject bij het projectteam en de betrokken ambtenaren
- een meting van de behandelde cases (of een selectie hiervan), zowel wat betreft inhoud en procesgang, als wat betreft de beleving van de betrokkenen (de tevredenheid van burgers en ambtenaren). Hiervan is na zes maanden een tussentijdse rapportage opgemaakt. Deze tussenrapportage is met de pioniers besproken.

Voorafgaand aan de start van het pionierstraject hebben bij verschillende overheidsorganisaties intakegesprekken plaats gevonden en is in samenwerking met de pioniers een profiel opgesteld. Vervolgens heeft het onderzoeksteam met alle pioniers persoonlijk contact gelegd en is het gros van de geselecteerde en daadwerkelijk gestarte pioniers op locatie bezocht. Daarbij zijn zij geïnformeerd over de meetinstrumenten en metingen. Ook hebben zij een handleiding en uitleg op maat gekregen. Deze kennismakings- en introductiebijeenkomsten droegen bij aan een persoonlijke relatie tussen het onderzoeksteam en de pioniers en waren van belang omdat de pioniers zelf in belangrijke mate de data verzamelden. De data zijn door de pioniers verzameld met behulp van vragenlijsten. De retour ontvangen ingevulde vragenlijsten zijn gecontroleerd op correctheid en consistentie en vervolgens ingevoerd in SPSS. Hoofdstuk 10 bevat een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet, gebruikte instrumenten en gevolgde methodieken en bevat een toelichting op de uitgevoerde analyses.

1.6 Betrouwbaarheid en representativiteit

Een belangrijk punt van aandacht is de betrouwbaarheid van de resultaten en de representativiteit van de zaken die in dit onderzoek zijn opgenomen. Wat betreft de betrouwbaarheid is gestreefd naar een zo goed mogelijk onderbouwde meting van zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten en is gezocht naar juiste ijkpunten om de resultaten mee te vergelijken. Dit bleek geen eenvoudige exercitie. Zoals nader uiteengezet in de volgende hoofdstukken menen we dat er niettemin sprake is van betrouwbare uitspraken over de behaalde resultaten. Wat betreft representativiteit van de gemonitorde zaken bespreken we hieronder allereerst de vraag of de zaken die onderzocht zijn representatief zijn voor de organisaties die aan het pionierstraject hebben deel genomen en voor de domeinen waarop onderzoek is gedaan. Daarnaast gaan we in op de vraag of de uitkomsten representatief zijn voor alle bestuursorganen en daarmee generaliseerbaar zijn.

Ad 1: Zijn de uitkomsten representatief voor de deelnemende organisaties?

De meeste pioniers hebben ervoor gekozen om alle (af te wijzen) aanvragen, zienswijzen of bezwaren op de nieuwe, informele wijze af te handelen. Sommigen kozen ervoor om een selectie te maken, bijvoorbeeld alle zaken binnen een bepaald domein, of alle zaken van één ambtenaar. Van deze zaken is een selectie opgenomen in de studie om te monitoren⁶. Met de pioniers is afgesproken dat deze selectie ad random zou gebeuren (als een steekproef); er zijn dus niet vooraf specifieke zaken geselecteerd. Bij twee pioniers zijn in hun pilot wel specifiek geselecteerde (kansrijke) zaken gemonitord. Om te voorkomen dat dit bij de effectmetingen en analyses tot een vertekening van de resultaten zou leiden zijn de resultaten van deze twee pioniers daar waar relevant buiten beschouwing gelaten. Daarmee kan in het algemeen worden aangenomen dat de gemeten zaken wat betreft de werkwijze en effecten representatief zijn voor de onderzochte organisaties en domeinen.

Ad 2: Zijn de uitkomsten generaliseerbaar?

In deze studie zijn uiteindelijk 1095 zaken gemonitord. Deze zaken betreffen een veelheid van domeinen en zijn behandeld door 21 organisaties. Voor het overgrote deel gaat het daarbij om gemeenten, maar daarnaast hebben ook 2 provincies, 2 waterschappen en een uitvoeringsdienst van een ministerie deelgenomen. Daarmee is aan een eerste belangrijke conditie voor representativiteit voldaan. Tegelijkertijd is terughoudendheid geboden bij het generaliseren van de bereikte resultaten om de volgende drie redenen:

1. De pioniers hebben gedurende het traject maatwerkondersteuning en (team)coaching ontvangen en ook zelf hebben zij veelal flink geïnvesteerd in het verkrijgen en verdiepen van de benodigde vaardigheden.
2. De grote landelijke 'beschikkingenfabrieken' die het overgrote deel van de landelijke hoeveelheid bezwaren ontvangen zoals bijvoorbeeld de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), het UWV en de Belastingdienst, hebben geen deel uitgemaakt van dit onderzoek. Terughoudendheid is daarom geboden bij het generaliseren van de resultaten uit het pionierstraject naar deze organisaties of naar andere organisaties die geen of maar heel beperkt deel uit hebben gemaakt van de groep pioniers. Uit het pionierstraject blijkt immers dat er binnen de verschillende onderzochte domeinen sprake is van verschillen in uitkomsten⁷.

⁶ Zie voor een overzicht hoofdstuk 2 tabel 2.2.

⁷ Zie hoofdstuk 6.

Deze verschillen kunnen ook worden doorgetrokken naar bepaalde organisaties die specifiek binnen een bepaald domein actief zijn. Daarnaast kunnen ook de omvang en organisatiestructuur van een bestuursorgaan en de hoeveelheid bezwaren die deze organisatie ontvangt een rol spelen. Zo komen de resultaten van een informele aanpak bij het UWV bijvoorbeeld voor wat betreft het intrekingspercentage van het aantal bezwaren lager uit dan het gemiddelde van de pioniers⁸. Al naar gelang de informele aanpak van bezwaren verder zijn beslag krijgt binnen de publieke dienstverlening kan dit nader onderzocht worden.

3. Ook wat betreft het generaliseren van de bereikte resultaten in het primaire proces is terughoudendheid geboden. Het gaat hier om een relatief beperkte selectie van onderzochte zaken, binnen een beperkte hoeveelheid domeinen. Daarnaast gaat het om zeer gevarieerde processen (zie ook hoofdstuk 5). Het inzetten van mediationvaardigheden in het primaire proces kwam bij de start van het pionierstraject zo goed als niet voor. De pionierstrajecten in het primaire proces laten zien dat ook daar de inzet van mediationvaardigheden tot goede resultaten leidt. Deze projecten vormen een belangrijke eerste stap naar een verdere uitrol in het primaire proces en nodigen uit tot het verder stimuleren van een informele aanpak van aanvragen, zienswijzen en afwijzingen in het primaire proces, ook binnen andere domeinen. De (on)mogelijkheden en effecten ook in andere domeinen dienen aan de hand van een verdere uitrol in het primaire proces nader onderzocht te worden.

1.7 Doelen pioniersonderzoek

Doelstellingen van het vervolgonderzoek waren:

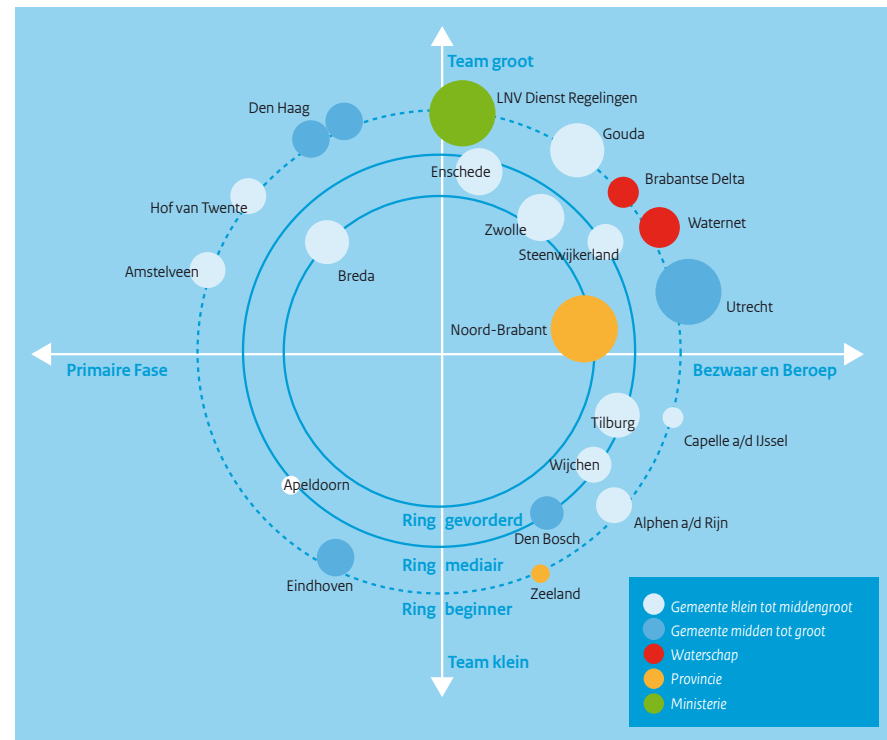
1. Het bieden van inzicht in de (potentiële) kosten en baten van de inzet van mediationvaardigheden in de verschillende overheidsdomeinen.
2. Het inzichtelijk maken van: de effecten op de regeldruk voor burgers, de uitvoeringskosten én de effecten in het kader van het verbeteren van de overheidsdienstverlening. Daarbij wordt in ieder geval aandacht besteed aan de effecten op de tevredenheid van de burger, de arbeidstevredenheid van de ambtenaar, de effecten op de doorlooptijd van de procedures en de afhandeltijd van de zaken, het intrekingspercentage van het aantal bezwaren en het oplossingspercentage van het aantal zaken in het primaire proces. Voor het oplossingspercentage in het primaire proces wordt een professionele inschatting gemaakt van het aantal bezwaarprocedures dat met die inzet is voorkomen.
3. Het bieden van inzicht in het type interventies en het moment (de fase van het proces) waarbinnen deze interventies binnen de verschillende domeinen het beste kunnen worden ingezet (een kwalitatieve evaluatie).
4. Het bieden van inzicht in succes- en faalfactoren voor het ontwikkelen en implementeren van een informele aanpak bij bestuursorganen.

⁸ Gedurende de pilots in het kader van de 'Andere Aanpak' van het UWV lag het intrekingspercentage gemiddeld op 40%. Na de pilotperiode is de informele aanpak verder uitgebreid en ligt het intrekingspercentage van bezwaren gemiddeld op 25%. Zie ook hoofdstuk 8 en UWV, Samen werken aan de oplossing van het bezwaar. Amsterdam, 2005 & UWV, Samen verder werken aan de oplossing van het bezwaar. Amsterdam, 2006. Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid, een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door Sira consulting b.v. 2008.

1.8 Overzicht pioniers

In figuur 1.8 zijn alle pioniers ingedeeld naar de fase (links het primaire proces en rechts de bezwaarfase), waarin zij hebben gepioneerd met de inzet van mediationvaardigheden. Daarnaast zijn de pioniers ingedeeld naar aantal betrokken ambtenaren (boven de grote teams en onder de kleine teams). De omvang van de pilot (het aantal zaken) blijkt uit de circelomvang, voorts zijn de pioniers schematisch ingedeeld op grond van ervaring met het werken met een informele aanpak (buitenste ring beginners, tussenliggende ring mediair en binnenste ring gevorderden) en type overheidsorganisatie (kleine tot middelgrote gemeenten, middelgrote tot grote gemeenten, waterschappen en provincies).

Figuur 1.8 Overzicht pioniers mediationvaardigheden



Gedurende het pionierstraject is van de oorspronkelijke groep van 26 overheidsorganisaties een vijftal pioniers afgevallen. De oorzaak voor deze uitval bestond onder meer uit de volgende factoren:

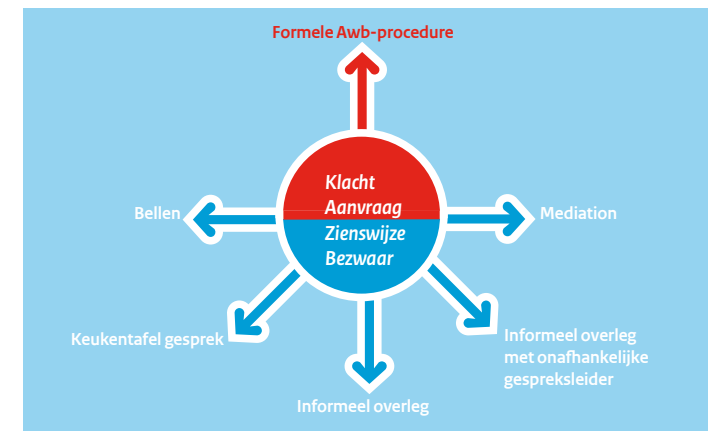
- te weinig zaken in 2009
- conflicten op de afdeling
- ontbrekende projectleiding
- reorganisatie
- ontbrekende bestuurlijke dekking

Informatie uit deze projecten is van waarde geweest voor de analyses rondom de succes- en faalfactoren voor de toepassing en implementatie van een succesvol project. Er waren bij deze pioniers echter geen resultaten die deel uit konden maken van de evaluatie van het pionierstraject. Daarom zijn er uiteindelijk 21 pioniers meegenomen in de analyses en meetresultaten, waarbij één pionier twee projecten heeft ingebracht en het aantal pioniersprojecten daarmee op 22 kwam. De groep pioniers representeren een verscheidenheid aan organisaties, processen en ervaringen. Dit was van belang voor het onderzoek zodat nagegaan kon worden of de informele werkwijze passen is voor allerlei overheidsinstellingen en processen.

1.9 Conflicthanteringspalet

De pioniers hebben tijdens het pionierstraject verschillende informele vormen van conflicthantering in het primaire proces dan wel in de bezwaarfase toegepast. Deze vormen zijn hieronder schematisch weergegeven en kort beschreven.

Figuur 1.9 Conflicthanteringspalet



Het conflicthanteringspalet bestaat naast de reguliere (formele) Awb-procedure uit de volgende vijf vormen van (informele) conflicthantering:

- Bellen
- Keukentafelgesprek
- Informeel overleg
- Informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider
- Mediation

Ad 1. Bellen

Een telefoongesprek met een burger is doorgaans de eerste informele interventie die vooral dient ter diagnose en nog niet betekent dat de zaak daarmee verder informeel wordt opgepakt. Doel van het telefoongesprek is namelijk om te horen wat er precies aan de hand is en welke belangen en emoties een rol spelen. Daarnaast kan het telefoongesprek gebruikt worden om uitleg en informatie te geven, om misverstanden en miscommunicatie uit de weg te helpen of om bijvoorbeeld excuses aan te bieden⁹. Tot slot wordt het telefoongesprek gebruikt om te onderzoeken of zowel de overheid als de burger vinden dat een informele behandeling de voorkeur heeft of dat een juridische procedure de beste behandeling van het probleem is. In een aantal gevallen bleek dat een telefoongesprek al voldoende is om het probleem op te lossen. Vaak is een vervolgesprek nodig, zowel met de burger, als met de betrokken vak(ambtenaren) of volgt alsnog een reguliere procedure.

Ad 2. Keukentafelgesprek

Met een 'keukentafelgesprek' bedoelen we een informeel overleg bij de indiener thuis of bij het bedrijf van de indiener. Vanwege persoonlijke omstandigheden of omdat inzicht in de plaatselijke situatie relevant is, kan het passender en effectiever zijn om op 'huisbezoek' te gaan. Zo gaat het in het geval van Wmo bezwaren soms om een kwetsbare doelgroep en kan een huisbezoek geschikter zijn. De werkelijke hulpvraag of het werkelijke probleem kan beter worden ontdekt en bij een afhankelijkheid van voorzieningen of in geval van een verslechterende situatie kunnen oplossingsrichtingen beter worden onderzocht en kunnen afspraken voor de toekomst worden gemaakt. Daarnaast kan het simpelweg te belastend zijn voor minder validen om bijvoorbeeld naar het gemeentehuis af te reizen. Ook in andere domeinen kan het beter zijn om ter plaatse een kijkje te nemen en het gesprek aan te gaan, bijvoorbeeld bij sommige ruimtelijke ordeningszaken of bouwprojecten.

Ad 3. Informeel overleg

In geval van een informeel overleg vindt een 'face to face' gesprek met de betrokken burger(s) plaats, doorgaans op een informele plek waar in alle rust met elkaar gesproken kan worden. Deelnemer aan dit overleg is doorgaans in ieder geval de behandelend (vak)ambtenaar en in een aantal gevallen een gespreksleider. Het kan ook om meerdere ambtenaren gaan van betrokken vakafdelingen en bijvoorbeeld van juridische zaken. Soms is ook een andere overheidsorganisatie betrokken (bijvoorbeeld naast de gemeente ook de provincie).

De kracht van een informeel overleg zit in de persoonlijke ontmoeting. Voor de ambtenaar krijgt de burger letterlijk een gezicht, en omgekeerd geldt hetzelfde. Naast het meer persoonlijke karakter, zijn er meer mogelijkheden om de non-verbale signalen te herkennen en mee te nemen, waardoor er minder kans is op misverstanden. Daarnaast kunnen tijdens een informeel overleg besluiten beter worden uitgelegd en alternatieven beter worden besproken, waar nodig met kaarten, foto's, bouwtekeningen etc. Vanwege deze voordelen kiezen sommige overheidsorganisaties er voor om, wanneer de mate van escalatie dit toelaat, waar mogelijk een informeel face-to-face overleg aan te bieden. Daarmee is niet gezegd dat een informeel overleg effectiever is dan bellen. Het zijn vormen die elkaar aanvullen.

⁹ Brenninkmeijer, A.F.M. (2010) *Excuses in het openbaar bestuur*, NTB nr 1.

Ad 4. Informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider

Een onafhankelijke gespreksleider of procesbegeleider wordt ingeschakeld wanneer er bijvoorbeeld meerdere partijen zijn en/of wanneer de communicatie en de relatie tussen de indiener en de betrokken ambtenaar moeizaam is¹⁰. De onafhankelijkheid van de gespreksleider bestaat er bij de pioniers meestal uit dat het om een ambtenaar gaat van een andere afdeling die niet bij de zaak betrokken is of binnen het betrokken vakgebied werkzaam is en daarmee met een open blik naar het geheel kijkt. Daarnaast wordt er ook wel gebruik gemaakt van gespreksleiders/procesbegeleiders van buiten de organisatie. Een informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider is laagdrempeliger dan 'formele' mediation, omdat daaraan geen normen en procedures (zoals bijvoorbeeld het NMI-reglement) verbonden zijn.

Ad 5. Mediation

Mediation is een proces waarin twee of meer partijen die met elkaar een conflict hebben, onder leiding van een externe, onafhankelijke derde, zelf door onderhandelen zoeken naar een oplossing in het wederzijds belang. Deze derde, de mediator, heeft doorgaans een specifieke opleiding gevolgd. Indien de mediator geregistreerd is bij het NMI¹¹, wordt gewerkt volgens een aantal vaste procedures. Zo wordt er vooraf een mediationovereenkomst en achteraf bij een geslaagd traject een vaststellingsovereenkomst opgesteld. Mediation wordt veelal toegepast bij verder geëscaleerde conflicten, bij complexe en/of politiek-bestuurlijk gevoelige zaken, wanneer het om meerdere partijen gaat en wanneer de vertrouwelijkheid van het proces belangrijk is. Omdat het pionierstraject gericht was op het in kaart brengen van de (on)mogelijkheden en effecten van de inzet van mediationvaardigheden door de betrokken ambtenaren is niet gemonitord op de inzet van (formele) mediation.

1.10 Inzet conflicthanteringspalet

Uitgangspunt van pro-actief en oplossingsgericht conflictmanagement is dat bestuursorganen beschikken over een compleet conflicthanteringspalet op grond waarvan zij in overleg met de betrokken burger(s) een weloverwogen en geïnformeerde keuze voor de verdere behandeling van zijn of haar klacht, aanvraag, zienswijze of bezwaar bespreken. De pioniersprojecten waren vooral gericht op de inzet van telefonische interventies en informele gesprekken bij burgers thuis ('keukentafel'), bij het bestuursorgaan of op een neutrale plek, met of zonder onafhankelijke gespreksleider. Zoals hiervoor al is aangegeven maakt de inzet van 'formele' mediation geen deel uit van dit onderzoek. Mediation is in het overgrote deel van de gevallen ook niet nodig gebleken.

¹⁰ Koning, A. M. de & Trieling R. (2009) *Gescheiden rollen, ambtenaar en mediator*. Tijdschrift voor Conflicthantering nr. 2.

¹¹ In Nederland wordt door het Nederlands Mediation Instituut een register bijgehouden van gecertificeerde mediators. Deze hebben allen een goedgekeurde opleiding gevolgd en toets afgelegd en volgen regelmatig scholing. Daarnaast zijn vele mediators actief, die bij andere verenigingen zijn geregistreerd.

rijbewijzen, reisdocumenten

overige diensten



2

Werken met mediationvaardigheden in de verschillende overheidsdomeinen

2.1 Inleiding

Om de toepassingsmogelijkheden gedurende het pionierstraject zo goed mogelijk in kaart te brengen is in overleg met de pioniers gekozen voor een zo breed mogelijk scala aan domeinen. In totaal is de inzet van mediationvaardigheden bij de behandeling van 1095 zaken gemonitord. Wat de bezwaarfase betreft gaat het om 930 zaken en 14 domeinen. Wat de primaire fase betreft gaat het om 165 zaken en 5 domeinen. Bij de bespreking van de resultaten in de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt nader ingegaan op de effecten, verschillen en betekenis van de resultaten. Dit hoofdstuk bevat allereerst een nadere beschrijving van de domeinen waarbinnen mediationvaardigheden zijn toegepast. De beschrijving van de verschillende domeinen is toegespitst op het type zaak dat door de pioniers in dat domein met mediationvaardigheden is behandeld en is daardoor niet uitputtelijk. Binnen de beschreven domeinen is naar verwachting nog een veelheid aan toepassingen mogelijk die met de verdere uitrol van mediationvaardigheden in de publieke dienstverlening verder vorm zal krijgen. Uit het pionierstraject blijkt dat er tussen de domeinen wat betreft de uitkomsten en effecten aanzienlijke verschillen zijn. In hoofdstuk 6 worden de resultaten daarom ook gerelateerd aan de verschillende domeinen.

Tabel 2.1. Overzicht van het aantal gemonitorde zaaksbehandelingen per domein

Domein	Aantal bezwaarzaken	Aantal zaken in de primaire fase
Wmo	73	77
WWB	121	
Handhaving	48	14
Rechtspositionele zaken	24	
RO algemeen	70	16
Vergunningen	93	37
Publiekszaken	31	
Welzijn	22	
Subsidies	116	
BWT	61	21
Sociale zaken algemeen	36	
Tegemoetkomingen bij dierziekten en in het kader van natuurbeheer	132	
Openbare werken	17	
Fiscale zaken	58	
Anders	28	
Totaal	930	165

2.2 Beschrijving van de domeinen en toegepaste interventies

Gedurende het pionierstraject is de inzet van mediationvaardigheden binnen 16 overheidsdomeinen onderzocht. In deze onderzoeksrapportage worden de resultaten en effecten binnen 14 domeinen behandeld. Over 2 domeinen wordt in het najaar van 2010 apart gerapporteerd. Het betreft de inzet van mediationvaardigheden in het kader van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) en de inzet van mediationvaardigheden bij de behandeling van klachten¹. Gezien de raakvlakken en onderlinge verbinding tussen de domeinen welzijn en subsidies worden deze twee domeinen in paragraaf 2.2.8 gezamenlijk toegelicht. Onderstaande alinea bevat een beschrijving van de domeinen en het type zaken binnen deze domeinen waarop de pioniers mediationvaardigheden hebben toegepast.

¹ Zie ook hoofdstuk 8.

2.2.1 De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

De Wmo trad in werking op 1 januari 2007. Belangrijke zorgtaken uit de AWBZ zoals hulp bij de huishoudelijke verzorging en de gehele Wet voorziening gehandicapten (Wvg) en de Welzijnswet zijn opgenomen in de Wmo. Een belangrijke verandering is dat de uitvoering van de Wmo volledig is neergelegd bij de gemeenten, terwijl er vroeger een meer gedeelde verantwoordelijkheid was tussen gemeenten en rijksoverheid. Het doel van de Wmo is dat burgers de mogelijkheid hebben om te participeren in de maatschappij. Daar waar nodig met ondersteuning van de gemeente. Daarnaast is de Wmo een horizontale wet dat wil zeggen dat burgers actief mogen meedenken bij de (gemeentelijke) invulling van beleidsplannen en uitvoering van de Wmo. De Wmo kent een ander karakter dan de 'voorgangers' van die wet. De Wmo vraagt om maatwerk van gemeenten. Bij de Wmo is niet de aanspraak van de klant bepalend maar de werkelijke hulpvraag. In een gesprek de vraag achter de vraag leren kennen is een belangrijk beginsel van deze participatiewet. Het gaat om leveren van maatwerk in plaats van een verzekerde aanspraak. Op grond van de compensatieplicht (artikel 4 Wmo) hebben gemeenten de plicht om mensen te laten participeren en indien nodig voorzieningen te treffen. Zowel in de primaire als in de bezwaarfase is het van belang in gesprek te gaan met de burger om te achterhalen wat diens probleem is en te onderzoeken wat wèl mogelijk is. In het pionierstraject is op het terrein van de Wmo op twee verschillende momenten geïnterveneerd met een pro-actieve benadering. Ten eerste hebben een aantal gemeenten mediationvaardigheden ingezet wanneer sprake was van een mogelijke (gedeeltelijke) afwijzing van een Wmo-aanvraag. Dit betekent dat gesproken is met de burger en is aangegeven dat mogelijk sprake zal zijn van een afwijzing. Daarnaast is gezocht naar nieuwe informatie en is uitgelegd hoe de gemeente tot haar beslissing komt. Verder is ruimte gegeven aan de emoties en beleving van de burger. Daarnaast hebben verschillende pioniers een pro-actieve aanpak gekozen op het domein Wmo in de bezwaarfase. Wanneer snel en persoonlijk contact wordt gelegd met de indiener van een bezwaar, kan in een goed gesprek verkend worden wat er wel en niet mogelijk is en waar een en ander op is gebaseerd. Ook hier is ruimte voor emoties en beleving van de burger.

2.2.2 Wet Werk en Bijstand (WWB)

De Wet Werk en Bijstand (WWB) voorziet in de mogelijkheid tot het verstrekken van bijstandsuitkeringen door gemeenten. Burgers komen in aanmerking voor een WWB uitkering wanneer zij in Nederland wonen, onvoldoende inkomen of vermogen hebben om in het levensonderhoud te voorzien en ook niet in aanmerking komen voor een andere uitkering. Er zijn een aantal voorwaarden. De burger vraagt een bijstandsuitkering aan bij het UWV en vervolgens stuurt het UWV deze aanvraag door naar de betreffende gemeente. Die neemt binnen acht weken een beslissing. De aanvrager ontvangt van de gemeente een beschikking waarin onder andere de hoogte van de uitkering staat. Ook staat erin welke rechten en verplichtingen gemoeid zijn met de uitkering zoals het solliciteren naar een nieuwe baan. De hoogte van de bijstandsuitkering is afhankelijk van de bijstandsnormen die twee keer per jaar worden vastgesteld en van de inkomsten. De inkomsten worden met een bijstandsuitkering aangevuld tot het normbedrag dat voor de betreffende burger geldt. De gemeente bepaalt uiteindelijk

de hoogte van de uitkering. In bepaalde gevallen kan het normbedrag worden verlaagd. Ook kan de gemeente toeslagen geven of besluiten de uitkering (voor een deel) uit te betalen in natura. Daarnaast bestaan voorzieningen bij gemeenten in het kader van bijzondere bijstand. Als de uitkeringsgerechtigde door omstandigheden hoge kosten heeft die niet met de uitkering betaald kunnen worden, kan de gemeente extra geld geven. Wanneer de gemeente constateert dat er onterecht sprake is geweest van een uitkering, kan de gemeente geld terugvorderen. De gemeente kan (een deel van) het geld ook van andere mensen opeisen. Meestal gaat het om ouders of een (ex-) echtgenoot of partner die verplicht zijn een gezinlid te onderhouden. Gemeente en aanvrager of uitkeringsgerechtigde zijn veelal van elkaar afhankelijk. De gemeente dient te beschikken over allerlei informatie om tot een zorgvuldig besluit te komen en daar staat tegenover dat de aanvrager/uitkeringsgerechtigde een beroep moet doen op de gemeente voor het levensonderhoud. De belangen zijn veelal groot bij de WWB omdat het om primaire levensbehoefte gaat. Hierdoor zijn verantwoordelijkheden van zowel ambtenaar als aanvrager/uitkeringsgerechtigde ook groot en is het zaak dat communicatie vlot en soepel verloopt. Waar misverstanden dreigen is het zaak dat direct en persoonlijk contact wordt gelegd en verkend wordt wat het probleem is en hoe het kan worden opgelost. In dit project zijn WWB bezwaren meegenomen en is snel en persoonlijk contact gelegd na binnenkomst van de bezwaren. In de gesprekken is onderzocht wat er speelt en wat de beste aanpak is. In veel situaties is gebleken dat er alsnog informeel naar een oplossing kon worden gewerkt die maakte dat de indiener zijn/haar bezwaarschrift introk. Waaruit de oplossingen precies bestonden, wordt in dit rapport bij de resultaten gepresenteerd.

2.2.3 Handhaving

Bij handhaving gaat het om toezicht, opsporing en sanctionerend optreden. Wet- en regelgeving vormen het kader voor de handhaving. Een belangrijke doelstelling bij handhaving is het door de overheid toezicht houden op en zo nodig afdwingen van de naleving van door haar gestelde regels. In het algemeen is handhaving gericht op het creëren en in stand houden van veiligheid, leefbaarheid, gezondheid, welzijn en goede sociale verhoudingen. Handhaving vergt deskundigheid, inzicht en overzicht in de situatie, duidelijke bevoegdheden en moed. In het pionierstraject is op twee verschillende momenten in het handhavingproces op een informele wijze geïnterveneerd. Ten eerste heeft een gemeente ervoor gekozen in gesprek te gaan nog voordat een formeel handhavingsbesluit is genomen op het terrein Milieu. Door dit persoonlijke contact, te informeren over de situatie en uitleg te geven over mogelijke consequenties, wordt gepoogd de overtreder te motiveren tot naleefgedrag. Daarnaast hebben verschillende pioniers mediationvaardigheden ingezet bij het domein handhaving in de bezwaarfase. Doorgaans zijn de overtreders in bezwaar gegaan tegen het besluit van de gemeente, de provincie of het waterschap om over te gaan tot handhaving vaak met aanzegging van dwangmaatregelen. Wanneer zodra het bezwaar binnenkomt snel persoonlijk contact met de overtreder wordt gelegd en verkend wordt wat er nu precies speelt, is het vaak mogelijk om alsnog tot afspraken te komen die maken dat naleefgedrag bij de overtreder tot stand komt. Kortom: er wordt juist geïnvesteerd in de relatie met de overtreder en vanuit een open houding wordt verkend waar het mis is gegaan en wat dat over en weer betekent. Er wordt in beginsel dus ook bij handhaving gewerkt vanuit vertrouwen in de bereidheid van

de overtreder om tot duurzame oplossingen te komen in wederzijds belang. Bij handhaving geldt uiteraard ook dat er wel degelijk harde en strenge interventies op het conflicthanteringspalet blijven staan. Niet elke zaak noch indiener is geschikt voor deze aanpak, het gaat in veel gevallen om maatwerk. Echter, dit onderzoek toont aan dat in een aantal handhavingskwesaties partijen alsnog in goed onderling overleg tot oplossingen zijn gekomen waarbij de grenzen en de belangen van de gemeente, provincie of waterschap niet zijn losgelaten.

2.2.4 Rechtspositionele zaken

Bij rechtspositionele zaken kan men denken aan ‘interne’ zaken die betrekking hebben op het personeelsbeleid en bedrijfsvoering van bestuursorganen. Als ambtenaren zelf ontevreden zijn over besluiten van hun werkgever kunnen zij bezwaar indienen. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op onregelmatigheidsloeslagen, het opstellen van functieprofielen, beloning, promotie of beoordelingen. Ook rechtspositionele bezwaren zijn door een aantal pioniers meegenomen in de pilot. De uitkomsten bij rechtspositionele zaken zijn anders dan bij domeinen als de WWB of Wmo zoals uit hoofdstuk 5 zal blijken. De anderen domeinen zien veelal op de externe relatie burger-overheid waarbij uiteraard ook intern goed samengewerkt moet worden. Denk aan de verbinding tussen vakambtenaren die primaire besluiten nemen en de behandelaars van bezwaren. Dat betekent dat rechtspositionele bezwaren veelal een uiting van ongenoegen of een botsing van belangen vertegenwoordigen in de relatie ambtenaar-organisatie. In een aantal gevallen kan er zelfs sprake van zijn een arbeidsconflict dat geventileerd wordt middels het voeren van bezwaarprocedures. In dit onderzoek is een relatief klein aantal rechtspositionele zaken meegenomen. Hierdoor kunnen met moeite algemeen geldende uitspraken worden gedaan over de specifieke context en aanpak van rechtspositionele zaken. Dit verdient nader onderzoek.

2.2.5 Ruimtelijke Ordening

Ruimte is in Nederland een schaars goed en daarmee is ruimtelijke ordening extra van belang: hoe richten we de beschikbare ruimte zo in dat aan de behoeften van een grote verscheidenheid aan belangen en belanghebbenden tegemoet wordt gekomen? Conflicten rond ruimtelijke ordening zijn onvermijdelijk en veelvuldig. Bijvoorbeeld bij de komst van een nieuw bestemmingsplan: wordt het een klein industrieterrein waar met chemische stoffen gewerkt mag worden of juist een rustige kleinschalige woonwijk met veel groenvoorzieningen? Verschillende perspectieven, wensen, zorgen, motieven en belangen komen veel voor bij conflicten rondom ruimtelijke ordening. Het bestuursorgaan heeft vaak de schone taak een knoop door te hakken en doet dit ondermeer op basis van een belangenafweging. Hier kan het werken met mediationvaardigheden uitkomst bieden door op zoek te gaan naar de tegengestelde, verenigbare en eventuele gemeenschappelijke belangen van verschillende partijen. Door pioniers is zowel in de primaire fase als bij bezwaren rondom het thema Ruimtelijke Ordening geëxperimenteerd met informele vormen van overleg om conflicten vroegtijdig in goede banen te leiden of op te lossen. Vanwege de verscheidenheid aan belangen zijn het veelal complexe en interessante zaken.

2.2.6 Vergunningen

Vergunningen is een breed domein: van de bouwvergunning tot de horecavergunning en van de kapvergunning tot de parkeervergunning. In het domein vergunningen kennen we bijzondere rollen: de aanvrager of houder van een vergunning en de verlener, veelal het bestuursorgaan. Bij vergunningen kunnen op verschillende momenten conflictsituaties ontstaan. Een onduidelijke of onvolledige aanvraag wordt buiten behandeling gesteld en de aanvrager dient daarop een bezwaar in. De aanvraag wordt afgewezen omdat het in strijd is met bepaald beleid en voorschriften en de aanvrager dient bezwaar in. De vergunning wordt verleend maar onder bepaalde (strenge) voorwaarden en de vergunninghouder dient daarop een bezwaar in. Buren zijn het niet eens met de verleende bouwvergunning en maken bezwaar of dienen zienswijzen in. Zo zijn er veel verschillende situaties denkbaar in de keten van vergunningverlening. Mediationvaardigheden helpen een scherp beeld te krijgen van de situatie, nut en noodzaak en mogelijkheden en onmogelijkheden. Ook wanneer een bepaalde vergunning afgewezen moet worden, kan actief worden meegedacht wat wel tot de mogelijkheden behoort. Over en weer ontstaat veelal meer begrip voor de posities en belangen van betrokken aanvrager/houder en verlener van de vergunningen. Vanuit een effectieve en prettige communicatie zijn conflicten in een aantal situaties goed oplosbaar. In dit pionierstraject is onderzoek gedaan naar de inzet van mediationvaardigheden in de primaire fase bij mogelijke afwijzingen van vergunningen, zienswijzen en in de bezwaarfase.

2.2.7 Publiekszaken

De meeste burgers zullen in hun contacten met bestuursorganen het meest te maken hebben met het domein Publiekszaken van hun eigen gemeente. Hier kan men terecht voor zaken als: uittreksels van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), afgifte van rijbewijzen, het doorgeven van verhuizingen, aangifte van de geboorte van een kind enz. Daarnaast valt het thema inburgering hieronder. Ook hier kunnen bezwaren van burgers ontstaan zeker over verstrekkende zaken als GBA. Allerlei voorzieningen zoals bepaalde vormen van subsidies en toeslagen zijn rechtstreeks gekoppeld aan de GBA. Op het moment dat hieromtrent problemen ontstaan kunnen de gevolgen verstrekkend zijn. Aan de kant van de gemeente zien we vaak een dichtgetimmerd kader met weinig discretionaire ruimte. Dit maakt dat de ambtenaar vanuit een strikt kader wordt geacht te werken en er veelal weinig bewegingsruimte is. Het adagium: regel is regel komt dan snel ter sprake. Toch worden ook hier met succes mediationvaardigheden ingezet en kunnen misverstanden of onduidelijkheden veelal (snel) worden opgelost. In dit project zijn bezwaren in het domein Publiekszaken onderzocht op de inzet van mediationvaardigheden.

2.2.8 Welzijn en subsidies

Het domein Welzijn is vrij breed en bij gemeenten zien we verschillen hoe een en ander is ingericht en wat eronder valt. Grofweg heeft Welzijn betrekking op een verzameling thema's als cultuur, leefbaarheid, sociale cohesie, jeugd en educatie. Bij gemeenten lopen veelal projecten die zijn gericht op wijkaanpak en het stimuleren van actieve inbreng en eigen verantwoordelijkheid van bewoners die ondersteund worden door de gemeente. Zo kan men denken aan het aanleggen van ontmoetingsplekken voor jongeren, sportvelden, speeltuinen, kinderopvang en het organiseren van bepaalde bijeenkomsten maar ook aan het verstrekken van bepaalde culturele passen. Regelmatig raken initiatieven op het terrein van Welzijn de afdelingen Ruimtelijke Ordening of Openbare Werken (Buitenruimte) en dient er binnen de gemeente te worden samengewerkt. Veelal zien we een clustering binnen een afdeling van de thema's Welzijn waaronder ook een deel subsidieverlening. Het kan gaan om subsidies voor een buurtbarbecue, voor een dierenasiel, een bibliotheek, culturele evenementen enz. De relaties die zijn te onderscheiden bij subsidies zijn: aanvrager, houder en verlener en ook hier kan in elk stadium van de subsidieverlening sprake zijn van bezwaren.

In dit project zijn verschillende bezwaren rondom de domeinen Welzijn en subsidies onderzocht op de inzet van mediationvaardigheden. Vaak zijn de aanvragers in bezwaar gegaan tegen het besluit van de gemeente omdat ze het niet eens zijn met de vorm, hoogte of afwijzing van de voorziening of subsidie. Wanneer zodra het bezwaar binnenkomt snel persoonlijk contact met de indiener wordt gelegd en verkend wordt wat er nu precies speelt en wat de beste aanpak is van het bezwaar, is het vaak mogelijk in een goed gesprek te verkennen wat er wel en niet mogelijk is en waar een en ander op gebaseerd is. Ook hier is ruimte voor emoties en beleving van de aanvrager.

2.2.9 Bouw en Woning Toezicht (BWT)

Het domein Bouw- en Woningtoezicht heeft betrekking op zaken als: welstand, bouwen, slopen, asbestverwijdering en integraal toezicht. In dit domein kunnen meerdere partijen conflicten spelen zoals burens die het niet eens zijn met bouwplannen en ook groepen burgers die bezwaren hebben tegen de sloop van (historische) panden. In het domein BWT is vrij veel ervaring opgedaan met het inzetten van mediationvaardigheden zowel in de primaire fase als in de bezwaarfase. De expertise van de ambtenaar in het aangeven van grenzen en ook het meedenken wat wel tot de mogelijkheden behoort zijn daarbij succesfactoren. De gevolgde werkwijze is erop gericht snel persoonlijk contact te leggen en te verkennen wat er speelt, wat de beste aanpak is en welke oplossingsrichtingen wel en niet aanwezig zijn. Daarnaast staat ook verbetering of herstel van communicatie centraal, wordt een luisterend oor geboden en is er ruimte voor emoties en beleving van de burger.

2.2.10 Sociale Zaken

Het domein Sociale Zaken ziet op zaken die te maken hebben met voorzieningen ten behoeve van integratie en emancipatie, bijvoorbeeld regelingen rond kinderopvang en inburgering. Bij veel gemeenten worden ook voorzieningen rondom WWB en Wmo onder het thema Sociale Zaken geschaard. Echter in dit pionierstraject zijn opvallend veel WWB en Wmo zaken terechtgekomen en daarom is gekozen WWB en Wmo als afzonderlijk domein te presenteren. In dit project zijn bezwaren rondom het domein Sociale Zaken onderzocht op de inzet van mediationvaardigheden. Vaak zijn de aanvragers in bezwaar gegaan tegen het besluit van de gemeente omdat ze het niet eens zijn met de inhoud van het besluit of de procedure en communicatie die eraan voorafging. Ook op dit terrein ligt het voor de hand dat een informele, persoonlijke benadering kan bijdragen aan het ophelderen van misverstanden, het voorkomen van frustraties en het mogelijk treffen van goede voorzieningen.

2.2.11 Tegemoetkoming bij dierziekten en in het kader van natuurbeheer

Bij een van de pioniers is de pilot gecentreerd rondom tegemoetkomingen voortvloeiend uit bepaalde wet- en regelgeving zoals: het Faunafonds en de Natuurschoonwet. Veelal zijn de indieners van de bezwaren (agrarische) ondernemers die aanspraak maken op bepaalde fondsen en gelden in het kader van natuurbeheer of naar aanleiding van dierziekten. Het project is gericht op de bezwaarfase. Tijdig telefonisch contact opnemen om uit te leggen hoe het bestuursorgaan tot haar besluit is gekomen staat daarbij centraal. Daarnaast ligt de focus ook op verbetering of herstel van communicatie, wordt een luisterend oor geboden en is er ruimte voor emoties en beleving van de burger.

2.2.12 Openbare werken

Het domein openbare werken is een breed domein en wordt ook wel Buitenruimte genoemd. Dit domein ziet veelal op het onderhoud van wegen, groen, riolering, fiets- en voetpaden, parken, speeltuinen, begraafplaatsen en openbare verlichting. Pioniers hebben hier vooral geëxperimenteerd in de bezwaarfase. Er lijkt ook op dit domein sprake van een groot potentieel, mede doordat er bij veel besluiten ruimte is voor het zoeken naar creatieve oplossingen en zo het verzoenen van eerst strijdige belangen.

2.2.13 Fiscale Waterschapszaken

Door waterschappen worden grote aantallen beschikkingen verstuurd waar ook bulkbezwaren op binnenkomen. Het waterschap ziet regelmatig bezwaren voorbij komen die sterk op elkaar lijken zoals rondom vervuilingseenheden. Alleen een eenpersoonshuishouden komt bijvoorbeeld in aanmerking voor een aanslag van één vervuilingseenheid. Dit betekent dat zodra het huishouden bestaat uit meer dan één persoon automatisch opgeschaald wordt naar drie vervuilingseenheden.

De wetgever maakt slechts onderscheid tussen woningen bewoond door een persoon en woningen bewoond door meer dan een persoon. Het aantal vervuilingseenheden is afgestemd op de gemiddelde woningbezetting van drie personen. Dit soort bezwaren lenen zich goed voor een kort gesprek omdat vaak voor de burger onduidelijk is waar een en ander op is gebaseerd en dit kan snel worden toegelicht.

2.2.14 Anders

Naast bovengenoemde domeinen kunnen nog allerlei zaken spelen waar burgers bezwaar tegen maken of waarbij een conflict met de overheid kan ontstaan. In deze categorie zijn o.a. zaken opgenomen die betrekking hebben op de Wet Openbaar Bestuur (WOB), aanwijzing tot gemeentelijk monument, parkeerbeheer, afwijzing kredietbank, bodemsanering en onbekend. Het is dus geen homogene categorie die als een bepaald domein kan worden betiteld maar een 'verzamelbak'.

2.2.15 Overig onderzochte domeinen

Gedurende het pionieren is de gemeente Zwolle in samenwerking met de gemeente Deventer gestart met een andere aanpak van de WOZ-bezwaren. Verschillende interventies voor het voorkomen of beter en sneller behandelen van deze bezwaren bleken mogelijk². Om in aansluiting op de wettelijke termijnen van de WOZ³ de mogelijkheden en effecten zo goed mogelijk door te kunnen meten is in 2009 in samenwerking met de gemeenten Zwolle, Deventer, Emmen, Rijswijk en de Drechtsteden een apart WOZ-pionierstraject opgezet. Omdat de monitoring van de effecten pas in de loop van 2010 kon worden uitgevoerd zal hierover in het najaar van 2010 een rapportage met de analyses en effecten verschijnen. Tot slot hebben verschillende pioniers en de klachtbehandelaars van de politie mediationvaardigheden ingezet bij de behandeling van klachten. Een rapportage met de eerste resultaten zal in het najaar van 2010 verschijnen.

2.3 Overzicht van cases en selectiecriteria

In deze paragraaf tonen wij het overzicht van pioniers, het aanbod van zaken, de zaken die formeel of informeel zijn afgehandeld en de zaken die in de verschillende domeinen zijn gemonitord. Het overzicht is schematisch weergegeven in tabel 2.3.1 en tabel 2.3.2.

² Euwema, M.C., Van der Velden, L. en Gieskens, J. (2010) *Een betere en snellere behandeling van WOZ-bezwaren*. Tijdschrift voor Conflictantering nr. 2.

³ De verzending van de besluiten in het kader van de WOZ vindt binnen de eerste twee maanden van het jaar plaats.

Tabel 2.3.1. Overzicht aantallen aangeboden zaken en onderscheid in 1e beoordeling en daadwerkelijke informele behandeling.

	Pioniers	Aanbod		Direct formeel		Informeel aanpak		Monitoring	
		Nr.	Aantal zaken aangeboden in totaal	Aantal zaken aangeboden aan pioniers-team ¹	Na 1e beoordeling niet geschikt voor informeel aanpak		Zaken behandeld door pioniersteam middels informeel aanpak		Aantallen case-monitors
					aantal	percentage	aantal	percentage	#
Bezwaarfase	1	147	68	19	28%	49	72%	46	
	4	40	26	3	12%	23	88%	23	
	6	83	26	7	27%	19	73%	14	
	7	374	25	4	16%	21	84%	21	
	11 ²	1.251	niet bekend	niet bekend	niet bekend	niet bekend	niet bekend	54	
	12	375	375	48	13%	327	87%	78	
	14 ²	niet bekend	132	0	0%	132	100%	132	
	15	308	308	0	0%	308	100%	124	
	16	90	38	6	16%	32	84%	32	
	17 ²	308	niet bekend	niet bekend	niet bekend	niet bekend	niet bekend	122	
	18	3.300	134	0	0%	134	100%	134	
	19	80	57	0	0%	57	100%	57	
	20	151	44	0	0%	44	100%	34	
21	55	55	14	25%	41	75%	9		
22	561	234	0	0%	234	100%	50		
Subtotalen ³		7.113	1.522	101	7%	1.421	93%	930	
Primaire fase	2	124	26	1	4%	25	96%	25	
	3	15	9	0	0%	9	100%	9	
	5	43	43	5	12%	38	88%	30	
	8 ²⁴	10.573	niet bekend	niet bekend	niet bekend	niet bekend	niet bekend	27	
	gab ²⁴⁵							42	
	10	40	19	3	16%	16	84%	16	
	13	38	16	0	0%	16	100%	16	
Subtotalen ³		10.833	113	9	8%	104	92%	165	
Overall Totaal³		17.946	1.635	110	7%	1.525	93%	1.095	

¹ Het verschil tussen het totaal aantal zaken en het aantal zaken dat aangeboden is aan het pioniersteam is te verklaren door de verschillende keuzes die pioniers hebben gemaakt voor wat betreft: a) aanpak, b) domeinen, c) medewerkers, d) periode. Ad a) een aantal pioniers heeft besloten de ambities naar beneden bij te stellen qua aantallen behandelde zaken. Ad b) een aantal pioniers heeft alleen zaken uit een bepaald domein in de pilot betrokken. Ad c) een aantal pioniers heeft ervoor gekozen om een beperkt aantal medewerkers te laten participeren in de pilot. Ad d) een aantal pioniers heeft in een bepaalde periode zaken informeel behandeld.

² Bij deze pioniers zijn onvoldoende gegevens beschikbaar.

³ De aangegeven percentages zijn gewogen gemiddelden die via de aantallen aangeboden zaken zijn berekend.

⁴ Het getal in de kolom 'Aantal zaken aangeboden in totaal' staat voor alle afwijzingen Wmo bij deze pionier. Niet bekend is de verdeling over de drie locaties.

⁵ Het gaat hier om twee vestigingen.

Toelichting bij tabel 2.3.1.

Deze tabel geeft informatie over de aangeboden zaken, de verdeling formele versus informele behandeling en de omvang van de onderzoekspopulatie per pionier.

Aanbod

In de tabel is in de eerste kolom per pionier het totale aantal zaken aangegeven dat is aangeboden in 2009. In de praktijk zien we dat slechts een deel aan het pioniersteam ter hand wordt gesteld. In de tweede kolom staat het aantal zaken dat aan het pioniersteam is aangeboden. Het aantal aangeboden zaken aan het pioniersteam is dus een deelverzameling van het totale aantal aangeboden zaken aan de pionierorganisatie. Omwille van de beheersbaarheid maakten pionierorganisaties keuzes met betrekking tot de bij het pionierproject te betrekken aanpak qua aantallen zaken, domeinen, medewerkers en perioden.

Direct formeel

De tabel geeft vervolgens inzicht in de wijze waarop in de praktijk een verdeling plaatsvindt tussen formele en informele aanpak. In de derde kolom staat het aantal zaken dat na een 1e beoordeling niet geschikt wordt geacht voor een informele behandeling. Dit is een deelverzameling van het aantal zaken dat is aangeboden aan het pioniersteam. De verhouding tussen het aantal zaken dat is aangeboden aan het pioniersteam en het aantal zaken dat na een 1e beoordeling niet geschikt wordt geacht voor een informele behandeling is uitgedrukt als percentage. Deze zaken worden na de 1e beoordeling direct formeel behandeld. Er wordt geen poging gedaan tot informele behandeling.

Informele aanpak

In de vierde kolom staat het aantal zaken waarbij de informele aanpak is toegepast. Dit is een deelverzameling van het aantal zaken dat is aangeboden aan het pioniersteam. De verhouding tussen het aantal zaken dat is aangeboden aan het pioniersteam en het aantal zaken waarbij de informele aanpak is toegepast is uitgedrukt als percentage. In deze zaken is een poging gedaan tot informele behandeling.

Monitoring

Het getal in de laatste kolom is een deelverzameling van het aantal zaken dat door het pioniersteam informeel is behandeld. Voor deze zaken is door de pioniersteams een uitgebreide monitor ingevuld. Uit de ingevulde monitors is diepte-informatie verkregen over de procesgang en de gehanteerde werkwijze. Deze gegevens vormen de basis voor het onderzoek. Opgemerkt moet worden dat een relatief klein aantal zaken na een poging tot informele behandeling, alsnog formeel is afgehandeld.

Tot slot

Voor het overgrote deel van de pioniers zijn gegevens beschikbaar over het totale aantal zaken dat bij de pionierorganisatie is binnengekomen. Voor het overgrote deel van de pioniers zijn tevens gegevens beschikbaar over het totale aantal zaken dat aan het pioniersteam is aangeboden. Van drie pioniers is echter uitsluitend het totale aantal zaken bekend

dat aan de pionierorganisatie is aangeboden en het aantal zaken waarvoor een zaakmonitor is ingevuld. Over tussenliggende stappen zijn geen gegevens beschikbaar. Daarom zijn voor pionier 11, 17, 8 en gab alleen de hoekdata ingevuld.

Toelichting bij tabel 2.3.2

In hoofdstuk 1 gaven wij al kort aan dat veruit de meeste pioniers voor dit onderzoek geen selectie hebben toegepast of ad random zaken hebben geselecteerd voor de monitoring ten behoeve van het pionierstraject¹. In tabel 2.3.2 is een nadere uiteenzetting opgenomen. De tabel geeft informatie over domeinen, selectie en monitoring van pionierprojecten.

De Selectiecriteria

Hieronder volgt een korte toelichting op de gebruikte begrippen in deze tabel.

- *Geen selectie.* Dit betekent dat in principe alle zaken die binnen komen gelijkelijk in aanmerking komen om op deze wijze te worden behandeld. In twee gevallen is wel een selectie gemaakt in die zin, dat 1 ambtenaar alle zaken op informele wijze behandelde, terwijl diens collega's nog op de traditionele/reguliere wijze te werk zijn gegaan.
- *Random selectie.* Bij grotere organisaties, zoals bijvoorbeeld bij één van de pioniergemeenten, is gekozen voor een random selectie van zaken. Uit het grote aanbod van zaken is een selectie van zaken genomen die de verschillende domeinen beslaan en representatief zijn voor de cases die daar binnenkomen. Er is geen verdere voor-selectie gedaan.
- *Complex.* De aanduiding 'complex' wil zeggen dat de pionier mediationvaardigheden heeft ingezet tijdens de primaire besluitvorming bij zaken waarvan hij of zij de inschatting maakte dat ze naar alle waarschijnlijkheid zouden uitlopen op een bezwaarprocedure.

Selectie voor onderzoek

Hoewel de meeste pioniers dus bij alle zaken in principe mediationvaardigheden inzetten, zijn niet altijd ook alle zaken opgenomen in het onderzoek. Het invullen van de monitoringsinstrumenten vraagt extra tijd. Om die reden is bij een aantal pioniers, met name daar waar met grote aantallen wordt gewerkt, een random selectie toegepast voor de zaken in het onderzoek. Verder zijn bij enkele pioniers afzonderlijke afspraken over de aard van de metingen gemaakt. Dit was bijvoorbeeld het geval bij één pionier, waar al een eigen studie liep met andere methodiek en instrumenten.

¹ Er zijn 2 uitzonderingen; 2 pioniers (pilot-projecten 11 en 19) hebben voor hun pilot kansrijke zaken geselecteerd en gemonitord. Aangezien bij deze pioniers de monitoring onder afwijkende voorwaarden heeft plaats gevonden worden de monitoringsresultaten van deze 2 pioniers niet met die van de andere pioniers vergeleken. Voor deze twee pioniers is tijdens de evalueatie het correcte oplossingspercentage vastgesteld op basis van aanvullende gegevens.

Domeinen

In tabel 2.3.2 is in de eerste kolom per pionier aangegeven over welke domeinen het aantal gemonitorde zaken (de onderzoekspopulatie) verdeeld is. De sleutel voor de domeinen is in onderstaande index opgenomen.

Selectie

De onderzoekspopulatie maakt deel uit van alle zaken die door pioniersteams informeel zijn behandeld. In deze kolom is aangegeven welke werkwijze is gevolgd bij het selecteren van de onderzoekspopulatie uit het aantal zaken dat informeel is behandeld.

Type Monitor

Voor de onderzoekspopulatie zijn drie sets gegevens beschikbaar. Voor alle 1.095 zaken is de zaakmonitor ingevuld. Dat wil zeggen dat uitvoerig objectieve gegevens zijn verzameld over:

- Zaakskenmerken
- Behandelend ambtenaar
- Ervaringsklasse ambtenaar
- Betrokken partijen
- Type interventie
- Uitkomst
- Aard van de oplossing
- Afhandeltijd
- Doorlooptijd: startdatum, einddatum en aanhoudingstermijn
- Tijd besteed aan burgercontact
- Kosten en uitgaven
- Observaties
- Gesignaleerde indicaties en contra-indicaties

Daarnaast zijn voor een gedeelte van de onderzoekspopulatie subjectieve gegevens beschikbaar met betrekking tot de beleving van de ambtenaar (858) en de beleving van de burger (479).

Index van domeinen ten behoeve van tabel 2.3.2

- | | |
|----------------------------------|------------------------------|
| A Wmo | I BWT |
| B WWB | J Subsidies |
| C Handhaving | K Sociale Zaken (alg) |
| D Rechtspositionele zaken | L Tegemoetkoming |
| E RO (alg) | M Openbare Werken |
| F Vergunning | N Fiscale Zaken (alg) |
| G Publiekszaken | O Anders |
| H Welzijn (o.a. U-pas) | |

Tabel 2.3.2 Overzicht domeinen, selectie en monitoring van pionierstrajecten

	Pioniers	Domeinen	Selectie	Type Monitor		
	Nr.	Keuze domeinen door pioniers	Werkwijze selectie zaken	Case-monitor	Ambtenaar belevings-monitor	Burger belevings-monitor
Bezwaarfase	1	ACDEFGHIJM	random	46	33	17
	4	CF	geen	23	17	0
	6	ACEFGJKMO	random	14	8	6
	7	ACFGK	geen	21	14	15
	11	ABEFGHIKMO	kansrijk	54	51	24
	12	ABCEFGIJK	random	78	74	51
	14	L	random	132	132	77
	15	CDEFJ	geen	124	103	63
	16	ACEFIJM	geen	32	30	15
	17	CDEFJKMO	geen	122	geen meting	geen meting
	18	ABCFHIJKO	random	134	126	32
	19	N	kansrijk	57	43	36
	20	ADEFHIKM	geen	34	34	18
	21	CDOJ	geen	9	7	6
22	CDEFGIJO	random	50	44	21	
Subtotalen				930	716	381
Primaire fase	2	CF	random	25	22	24
	3	CF	geen	9	9	7
	5	EFL	geen	30	27	17
	8	A	complex	27	27	14
	9ab	A	complex	42	34	19
	10	EF	geen	16	7	7
	13	AI	complex	16	16	10
Subtotalen				165	142	98
Overall Totaal				1.095	858	479



3

Indicaties en contra-indicaties voor een informele aanpak

3.1 Inleiding

Zaken kunnen zich in meer of mindere mate lenen voor een informele aanpak. Daarbij spelen een aantal hieronder nader beschreven factoren een rol. Is er bovendien sprake van een conflict dan is daarnaast ook de mate van escalatie relevant. Om te beoordelen of een informele behandeling geschikt is, hebben de pioniers op verschillende momenten een lijst met positieve en negatieve indicaties (indicaties en contra-indicaties) en de escalatieladder van Glasl¹ gebruikt. De lijst met indicaties en contra-indicaties is ontwikkeld op basis van tot nog toe opgedane praktijkervaring met mediation(vaardigheden)². De lijst is niet limitatief en gaat uit van de door de pioniers meest gehanteerde indicaties en contra-indicaties.

¹ Glasl, F. (1980) *Conflictmanagement*. 1st edition. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag und Verlag Freies.

² Indicaties en contra-indicaties vinden hun oorsprong in de 'formele' mediationpraktijk en zijn ook wel bekend als 'keuzemotieven' of 'verwijzingscriteria'. Zie Brenninkmeijer, A.F.M. e.a. (2009) *Handboek Mediation 4e herziene druk*. Den Haag SDU Uitgevers. & Pel, M. (2008) *Verwijzen naar mediation*. Den Haag: SDU Uitgevers. In het kader van de 'Methode Overijssel' is een eerste aangepaste lijst met indicaties en contra-indicaties opgesteld voor het inzetten van mediationvaardigheden bij bezwaar. Zie De Graaf, K.J., Marseille, A.T. Herweijer, M. (2003) *Mediation in bezwaar, Evaluatie Mediationproject Provincie Overijssel*, Rijksuniversiteit Groningen & Koning, A. M. de & Brouwer J. (2008) *Methode Overijssel: bouwen aan vertrouwen; De inzet van mediationvaardigheden en mediation door overheden*. Rotterdam: NMI Kennisreeks.

3.2 Gebruik van lijst met indicaties en contra-indicaties in de pionierspraktijk

De standaard werkwijze bij vrijwel alle pioniers is dat een zaak wordt beoordeeld op geschiktheid voor een informele behandeling. Dit gebeurt in de eerste plaats op basis van het dossier en eventueel in overleg met de collega van een vakafdeling. Echter, veelal is een verder persoonlijk en dus rechtstreeks contact met de burger nodig om een goed beeld te vormen van indicaties en contra-indicaties. Dit betekent dat het eerste telefoongesprek een belangrijke diagnosefunctie vervult: wat speelt er, welke indicaties zijn herkenbaar en wat is de beste vervolgaanpak? Het misverstand dat het eerste telefooncontact automatisch met zich meebrengt dat al voor de informele aanpak is gekozen verdient opheldering. Het eerste telefoongesprek maakt dat het bestuurs-orgaan en de burger samen een geïnformeerde keuze kunnen maken hoe verder te gaan: die keuze beperkt zich dus zeker niet alleen tot de informele routes maar herbergt ook de reguliere Awb-procedures. Kortom: het eerste telefoongesprek naar aanleiding van een mogelijke afwijzing, zienswijze of bezwaar kan in bijna alle gevallen plaatsvinden. Van belang is om dit ook terug te laten komen in het doel van het eerste gesprek en dit te bespreken met de burger. De lijst met indicatie en contra-indicaties is door de pioniers gehanteerd als leidraad en zo is deze ook bedoeld. Voor elke zaak wordt opnieuw een afweging gemaakt wat de beste behandeling van het bezwaar, de desbetreffende klacht, aanvraag, of zienswijze is: de reguliere procedure of een informele behandeling. Ook gedurende de behandeling van een zaak kan voortschrijdend inzicht leiden tot een nieuwe afweging om al dan niet voor een verdere informele behandeling te kiezen.

3.2.1 Registratie van indicaties en contra-indicaties door de pioniers

De lijst met indicaties en contra-indicaties heeft gedurende het pionierstraject deel uit gemaakt van de case monitor die voor het monitoren van de (informele) behandeling van de zaak is ontwikkeld³. Bij iedere zaak kon de ambtenaar aangeven op grond van welke indicaties en contra-indicaties ervoor gekozen werd om de zaak al dan niet verder op een informele wijze te behandelen. In het kader van het pionierstraject zijn in totaal 1095 zaken gemonitord. Niet in alle gevallen heeft de ambtenaar op de casemonitor indicaties of contra-indicaties vermeld. Bij 572 zaken (52%) zijn één of meerdere indicatoren aangegeven en bij 235 zaken (21%) zijn contra-indicatoren benoemd.

3.2.2 Geschikt of niet geschikt voor een eerste telefoongesprek

Gemiddeld genomen vonden de ambtenaren in het pionierstraject 7% van alle ontvangen zaken in de bezwaarfase en 8% van alle zaken in de primaire fase niet geschikt voor een informele aanpak. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om politiek/bestuurlijk gevoelige zaken. Dit verschilt echter per pionier. Sommige pioniers beschouwen zaken die 'kennelijk niet ontvankelijk'

³ Zie hoofdstuk 10.

zijn per definitie als niet geschikt voor een informele aanpak terwijl andere pioniers in alle gevallen in ieder geval open staan voor een eerste telefoongesprek. Kortom: wanneer een zaak op basis van een eerste beoordeling van het dossier niet geschikt geacht wordt voor een informele aanpak neemt de ambtenaar dus geen telefonisch contact op met de betrokken burger(s). In alle overige gevallen werden de ontvangen zaken op basis van een eerste beoordeling van het dossier wel geschikt geacht voor een eerste telefoongesprek.

3.2.3 Het eerste telefoongesprek

Uit het pionierstraject bleek dat het overgrote deel van de ontvangen zaken op basis van een eerste beoordeling van het dossier geschikt werden geacht voor een eerste telefoongesprek met de betrokken burger(s). Een deel van al die zaken (in totaal 1095 zaken) is gedurende het pionierstraject gemonitord.

Zoals ook uit het begin van dit hoofdstuk blijkt, vervult het eerste telefoongesprek een diagnosefunctie en betekent niet automatisch dat ook voor een verdere informele behandeling wordt gekozen. De ambtenaar vraagt niet alleen naar wat er speelt maar bespreekt ook met de burger (mede op grond van de lijst met indicaties en contra-indicaties) wat de beste behandeling van zijn aanvraag, zienswijze of bezwaar is. De burger kan daardoor in overleg met de betrokken ambtenaar een geïnformeerde keuze maken voor de verdere behandeling van zijn zaak.

Na dit eerste telefonische contact en soms ook aanvullend informeel overleg werd in de bezwaarfase voor 34% van de gemonitorde zaken alsnog de voorkeur gegeven aan een behandeling via de reguliere (formele) Awb-procedure. Voor wat betreft de gemonitorde zaken in de primaire fase werd er na een eerste telefoongesprek en soms ook aanvullend informeel overleg in 29% van de zaken alsnog de voorkeur gegeven aan een behandeling via de reguliere (formele) Awb-procedure. De belangrijkste contra-indicaties die daarbij worden opgevoerd zijn dat er geen bewegingsruimte of –bereidheid is of dat er sprake is van een principiële kwestie.

Zelfs wanneer op grond van het overleg met de burger alsnog gekozen wordt voor de behandeling via de reguliere (formele) Awb-procedure blijkt uit de metingen naar de tevredenheid van de burger dat deze werkwijze nog altijd beter wordt gewaardeerd (gemiddeld met het rapportcijfer 6)⁴ dan de gemiddelde landelijke waardering voor de reguliere (formele) Awb-procedure (een 4,8)⁵. Ook wanneer na een eerste telefoongesprek de voorkeur uitgaat naar een reguliere (formele) procedure heeft het eerste telefoongesprek voor de burger dus wel degelijk een meerwaarde (zie ook hoofdstuk 4, 5 en 7). De burger waardeert veelal dat het bestuursorgaan persoonlijk contact opneemt, een luisterend oor biedt, waarde hecht aan zijn keuzen, wensen en belangen en dat er in goed onderling overleg wordt gezocht naar de beste aanpak van zijn of haar aanvraag, zienswijze of bezwaar.

⁴ Zie hoofdstuk 4 en 5.

⁵ *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting*, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNS NIPO, 2009.

3.2.4 Twee praktijkvoorbeelden

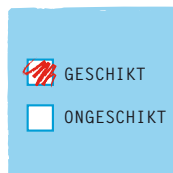
Een lichte communicatieverstoring of een geëscaleerd burengeschil?

Een pionier ontving een 'keurig' geschreven bezwaarschrift rondom de bouwvergunning van een buurman. Uit het bezwaarschrift leek op te maken dat er sprake was van een 'lichte' communicatieverstoring tussen de burens omdat aangegeven werd door de indiener dat er een 'lichte' teleurstelling was over het moeten vernemen van de bouwplannen uit de plaatselijke krant. De betreffende ambtenaar koos ervoor om het eerste telefoongesprek te benutten om te onderzoeken wat er speelt en wat de beste aanpak is. Op de vraag: 'Hoe is de relatie met de burens?' ging een beerput open aan verwijten en verwensingen. Er bleek geen enkele bereidheid om het bezwaar op informele wijze op te pakken en de zaak is verwezen naar de hoorzitting.

Een betrokken burger of een probleemklager?

Een gemeente heeft naar eigen zeggen last van een probleemklager: een burger die steeds maar bezwaren, zienswijzen en klachten indient. Nu er een pilot mediationvaardigheden bij bezwaren van start is gegaan worden de stoute schoenen aangetrokken en onder het motto: "wat valt er nog te verliezen?" wordt gebeld naar aanleiding van een recent bezwaar. De collega's van de bellende ambtenaar geven aan veel beren en dus contra indicaties op de weg te zien. Wat blijkt: in twee jaar tijd is deze ambtenaar de eerste die persoonlijke aandacht geeft aan de indiener. Vanuit een explorerende en dus onderzoekende gedragsstijl wordt verkend wat meneer het meeste dwars zit. 'Ik word genegeerd.' Afgesproken wordt om in een informeel overleg bij meneer thuis het recente bezwaar te bespreken, het gesprek breder te trekken en ook de onderliggende communicatie en relatie te bespreken. Inmiddels is de rust wedergekeerd en heeft meneer wat hij zocht: een aanspreekpunt wanneer hij zich zorgen maakt over bepaalde ontwikkelingen in zijn gemeente. De conclusie van de ambtenaar is dat meneer zeer betrokken is en daardoor zich roert maar er geen sprake hoeft te zijn van het label 'probleemklager.'

3.3 Afwegingen op grond van de lijst met indicaties en contra-indicaties



3.3.1 Afwegingen op grond van de lijst met indicaties

1. Er is bewegingsruimte en/of bewegingsbereidheid

Wanneer alle partijen, zowel betrokken burger(s) als de vakafdeling, aangeven bereid te zijn om samen oplossingsgericht te willen kijken naar wat er wel mogelijk is (binnen de wettelijke kaders), is dat een belangrijke positieve indicatie. Het inzetten van mediationvaardigheden

werkt alleen als betrokkenen vanuit het bestuursorgaan en indieners bereid zijn om in onderling overleg de zaak te bespreken en naar elkaar te luisteren. Bewegingsruimte bestaat uit meer dan alleen de juridische onderhandelingsruimte⁶. Ook de communicatieve en/of relationele ruimte is relevant⁷. Soms biedt het juridische kader geen ruimte maar spelen persoonlijk contact, aandacht, een luisterend oor, een persoonlijke uitleg op maat en het maken van afspraken voor de toekomst een minstens zo grote rol bij het zoeken naar mogelijke oplossingen.

2. Partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar

Wanneer partijen een doorlopende relatie met elkaar onderhouden is het zinvol om te voorkomen dat conflicten escaleren of alleen als formele juridische geschillen worden afgehandeld. Dit geldt zowel voor conflicten tussen burgers onderling, als voor conflicten in de relatie tussen burger(s) en de overheid. Zo kunnen bijvoorbeeld burenruzies in een bepaalde wijk aanleiding vormen voor jarenlange, slepende conflicten die door de verschillende burens herhaaldelijk via de overheid 'uitgevochten' worden. Vaak worden daarbij alle mogelijke klacht- of bezwaarprocedures aangegrepen om de ander dwars te zitten. Een informele aanpak kan leiden tot de-escalatie of zelfs een vorm van acceptatie en verzoening. Dat levert dan niet alleen een oplossing voor het bestaande conflict, maar leidt er tevens toe dat toekomstige, emotioneel belastende, kostbare en arbeidsintensieve procedures worden voorkomen.

3. Er spelen emotionele (en relationele) componenten

Wanneer de kern van een probleem hoog opgelopen emoties zijn (gevoelens van onrechtvaardigheid of onmacht, boosheid over bejegening of niet gehoord worden, angst voor verlies van voorzieningen etc.) dan helpt het vaak om een luisterend oor te bieden. Indien de burger zich gehoord, gezien en gerespecteerd voelt, haalt dit veelal de kou uit de lucht. Ook indien er verder geen concrete oplossing voor het probleem kan worden geboden⁸.

⁶ Tolsma, H.D. (2008) *Bemiddelend bestuur, juridische aspecten van bemiddeling bij de bestuurlijke besluitvorming*, Boom Juridische Uitgever, en Allewijn, D (2007) *Met de overheid om tafel. Vertrouwen in de overheid als centraal thema in mediation*, Mediationreeks deel 6, Den Haag: SDU Uitgevers.

⁷ De Graaf, K.J., Marseille, A.T., Herweijer, M. (2003) *Mediation in Bezwaar*, Evaluatie Mediationproject Provincie Overijssel, Rijksuniversiteit Groningen.

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Eindrapportage onderzoek Mediationvaardigheden bij de overheid en administratieve lastenvermindering* van het Nederlands Mediation Instituut (uitgevoerd door C. Koetsenruijter, K. Smit en A. de Koning), maart 2008 & Jaarverslagen 2005, 2006 en 2007 Nationale Ombudsman.

4. Procederen biedt geen oplossing

Wanneer een gerechtelijke procedure voor geen van de partijen een oplossing biedt dan kan het zinvol zijn om gezamenlijk in informeel overleg te treden. Een informele aanpak kan mogelijk wel bijdragen aan een definitieve beslechting van het geschil. Een formele toetsing van de rechtmatigheid van een besluit kan resulteren in een vernietiging door de bestuursrechter en een terugverwijzing naar het bestuursorgaan. Dit vanwege deels praktische en deels principiële redenen. Een praktische reden kan zijn dat de rechter de deskundigheid mist om het nieuwe besluit te formuleren. De principiële reden kan zijn dat de wet het bestuursorgaan de beleidsvrijheid laat, waarin de rechter niet mag treden⁹. Wanneer de formele behandeling van het conflict niet leidt tot een definitieve geschilbeslechting moet het bestuursorgaan een nieuw besluit nemen en al die tijd weet de betrokken burger niet waar hij aan toe is.

5. Er is sprake van een communicatiestoornis/misverstand

Wanneer er communicatieproblemen zijn ontstaan en feiten verschillend worden geïnterpreteerd, is een informele aanpak doorgaans erg geschikt om snel het misverstand uit de wereld te helpen. Bij de pioniers blijkt dat veel bezwaarschriften voortkomen uit onbegrip. Een informeel gesprek biedt doorgaans een veel betere mogelijkheid om elkaar te begrijpen, en ook om te voorkomen dat er conflicten ontstaan of verder escaleren. Een gesprek, waarbij de burger zich kan uiten, vragen kan stellen, waarin de betrokken ambtenaar begrip kan tonen en indien relevant excuses maakt, levert in geval van een communicatiestoornis veel meer op dan het hanteren van formele procedures.

6. Partijen wensen een snelle oplossing

Informeel overleg leidt in de regel sneller tot resultaten dan langslpende juridische procedures. Soms hebben partijen vooral belang bij een snelle regeling van hun zaak. Dit geldt zowel voor particulieren als bedrijven, als ook voor bestuursorganen. Nagaan hoe belangrijk een vlotte afhandeling is, geeft een indicatie of partijen dit via een informeel overleg willen doen. Komen partijen er gedurende de informele behandeling niet uit dan kunnen de juridische procedures hernomen worden. De tijdsinvestering in de informele aanpak is dan wel tijd die erbij opgeteld moet worden.

⁹ *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht, toepassing en effecten van de Awb 2002-2006*, Commissie Evaluatie Awb III, Boom Juridische uitgevers, 2007.



3.3.2 Afwegingen op grond van de lijst met contra-indicaties

1. Partij is zelf niet in staat te zoeken naar oplossingen

Wanneer een partij niet in staat is om volwaardig aan het gesprek deel te nemen kan dat aanleiding zijn om af te zien van de inzet van mediationvaardigheden. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van iemand met een psychische beperking of iemand die de Nederlandse taal onvoldoende beheerst.

De indiener en overigens ook de collega, moeten tevens enigermate in staat zijn om verder te kijken dan het eigen standpunt en meedenken over mogelijke oplossingsrichtingen. Soms vormen persoonlijke omstandigheden of persoonlijkheid hierbij een belemmering. In dergelijke gevallen kan soms *wel* worden overgegaan tot het bellen met een vertegenwoordiger van deze burger of een hulppersoon die de Nederlandse taal voldoende beheerst, wanneer deze bekend is. Ook kan in die situaties een informeel overleg (face to face gesprek) worden georganiseerd waarbij er eventueel met behulp van een familielid, vriend of tolk, rechtshulpverlener of gemachtigde samen gesproken wordt¹⁰. Wanneer echter geen adequate vertegenwoordiging of ondersteuning beschikbaar is, is er geen geschikte gesprekspartner.

2. Er is een relatie met het strafrecht

Een persoonlijke interventie met behulp van mediationvaardigheden is doorgaans ongewenst wanneer een zaak een lopend strafrechtelijk onderzoek doorkruist (bijvoorbeeld fraude) of wanneer een partij dreigt met strafrechtelijke aangifte. Buiten de problemen die het doorkruisen van een strafrechtelijk onderzoek het betrokken bestuursorgaan kan opleveren (bijvoorbeeld doordat bepaalde uitspraken betrokken worden bij het strafrechtelijke proces), is het ook voor de betrokken burger bijzonder verwarrend wanneer vanuit 'de' overheid gemengde signalen komen: de aardige gemeente ambtenaar versus de strenge aanklager.

3. Sleutelfiguren willen niet meewerken

Wanneer bepaalde sleutelfiguren (bijvoorbeeld één van de betrokken burger(s) of de betrokken vakafdeling) aangeven niet te willen meewerken, heeft het geen zin om medewerking proberen te forceren. Het is wel zinvol om hierop door te vragen; "Wat maakt u zo overtuigd?" of "Wat verwacht u van de formele procedure?" Willen bepaalde sleutelfiguren echt niet meewerken dan is de formele Awb procedure geschikt om te komen tot een juridisch oordeel.

4. Precedentwerking

Van precedentwerking is sprake wanneer een besluit of uitspraak gevolgen heeft voor vergelijkbare gevallen. Zorgen over precedentwerking kunnen ook *te snel* als argument gebruikt worden om niet te kiezen voor een informele behandeling. Immers, het onderzoeken van de belangen en wensen van de burger en het nagaan van wat er *wel* mogelijk is, kan leiden tot een alternatieve oplossing binnen de wettelijke kaders.

5. Het is een principiële kwestie waarover de rechter moet beslissen

Wanneer de zaak draait om een principiële kwestie waarover de wet geen uitsluitel geeft en een rechterlijke uitspraak wenselijk wordt geacht is dit een contra-indicatie voor een informele behandeling. Het komt bijvoorbeeld voor dat een burger aangeeft dat hij zich absoluut niet kan verenigen met het gevoerde beleid van een bepaald bestuursorgaan en de voorkeur geeft aan een uitspraak van een rechter over de betreffende kwestie. Het kan ook zo zijn dat een bepaalde nieuwe regeling onvoldoende houvast biedt voor het bestuursorgaan.

6. Te groot aantal partijen en geen vertegenwoordiging

Wanneer er bij een zaak te veel partijen zijn betrokken en er géén vertegenwoordiging is georganiseerd (bijvoorbeeld bij een hoog opgelopen conflict tussen een grote hoeveelheid bewoners van een woonwijk en een aangrenzend industrieterrein) of er zijn meerdere partijen met tegenstrijdige of geschakeerde belangen, dan is het voor een ambtenaar haast onmogelijk om een constructief overleg op gang te brengen. Het ontbreekt in dit geval simpelweg aan een gesprekspartner waarmee snel en effectief afspraken gemaakt kunnen worden. De overheid dient in dergelijke situaties na te gaan welke andere formele of informele maatregelen gepast zijn (zoals bijvoorbeeld het organiseren van een informatieavond).

7. Geen bewegings- of onderhandelingsruimte

Wanneer de vakafdeling, de burger of welke betrokken partij dan ook, geen enkele bewegings- of onderhandelingsruimte heeft, kan dit aanleiding zijn om af te zien van het inzetten van mediationvaardigheden. Bij deze constatering behoren echter twee belangrijke kanttekeningen;

1. Het kan zo zijn dat op het eerste gezicht geen bewegings- of onderhandelingsruimte zichtbaar is omdat het geval juridisch gezien tot in detail is geregeld en op grond van de toepasselijke regels duidelijk is waar men recht op heeft of wat is toegestaan ('gebonden besluitvorming'). Op basis van de standpunten (bijvoorbeeld de uitbouw is *wel/niet* in strijd met het bestemmingsplan) is initieel geen bewegingsruimte zichtbaar. Die komt pas in beeld wanneer de onderliggende visies en belangen zijn blootgelegd. Het is van belang om daar goed op door te vragen.
2. Opheldering van misverstanden en oplossen van miscommunicatie zijn de meest gehanteerde manieren van oplossing van conflicten in de relatie burger-overheid. Dit betekent dat in veel gevallen de oplossing niets te maken heeft met de bewegingsruimte van de overheid op grond van het juridische kader. Voor veel burgers is een luisterend oor, respectvolle bejegening, begrip en uitleg doorgaans voldoende om de angel uit een conflict te halen.

8. Politiek-bestuurlijk gevoelige zaak

Wanneer een zaak politiek gevoelig is, is dat een indicatie om af te zien van een informele behandeling want er ligt dan vaak een taak voor de politieke ambtsdragers en niet voor de uitvoerende ambtenaar. De ambtenaar heeft de regie op de kwestie niet waardoor er teveel onduidelijkheden of onbekendheden zijn om een goed informeel overleg met de betrokken burger te voeren. Het is in dergelijke gevallen bijvoorbeeld onmogelijk voor de ambtenaar om zorgvuldig met het verwachtingenmanagement van de betrokken burger(s) om te gaan. Het is onwenselijk om in dergelijke soms zelfs 'explosieve' zaken klem te komen zitten tussen bestuurders en burgers. Ook kan het voor de betrokken burger(s) bijzonder verwarrend worden wanneer vanuit 'de' overheid gemengde signalen komen: de aardige gemeente ambtenaar versus het strenge bestuur.

¹⁰ Eindrapportage Bezwaren bij de WMO: van proceduregericht naar oplossingsgericht, in opdracht van het Ministerie van VWS uitgevoerd door het NMI, 2007.

3.4 De meest genoemde indicaties en contra-indicaties

Met afstand de meest genoemde positieve indicaties zijn *bewegingsruimte* en *bewegingsbereidheid*, gevolgd door *communicatieproblemen*. Het *ontbreken van bewegingsruimte* is de meest genoemde contra-indicatie, gevolgd door *princiële kwesties*, waarin een rechter zou moeten beslissen. Het gegeven of er sprake is van bewegingsruimte en -bereidheid bij de betrokkenen (zowel intern als extern) blijkt op grond van de gegevens van de pioniers de belangrijkste indicatie voor een informele aanpak want deze wordt zowel bij de indicaties als bij de contra-indicaties met afstand het meest genoemd. In veel gevallen is er sprake van een combinatie van meerdere indicaties en contra-indicaties. Een professionele inschatting door de ambtenaar op basis van eigen waarneming en het contact met betrokken collega's en de betreffende burger(s) is daarom van belang. Elk geval is uniek. Het gaat erom welke indicaties en contra-indicaties uiteindelijk prevaleren en het sterkst aanwezig zijn.

3.5 (Contra-)indicaties en effectiviteit van een informele aanpak

Indicaties en contra-indicaties zijn voorspellers van het succes van een informele aanpak. Het maken van een goede conflict diagnose is van belang maar vraagt wel om enige deskundigheid en ervaring. Indien door de ambtenaar indicatoren zijn aangemerkt, wordt vaker een oplossing bereikt, zijn doorlooptijd en afhandeltijd beduidend korter en zijn de betrokken burgers tevredener en hebben een betere verwachting van het contact in de toekomst. Ook geven zij een hoger rapportcijfer (7,5 vs 6,9). Omgekeerd geldt dat ingeval van contra-indicatoren er inderdaad minder oplossingen worden gerealiseerd, de tevredenheid van de burger lager is, de burger een minder goede verwachting van het contact met de overheid in de toekomst heeft en het rapportcijfer lager is (7,0 vs 7,5)¹¹.

Uit afzonderlijke analyses blijkt dat de tevredenheid van de burger over de behandeling het hoogst is wanneer volgens de ambtenaar meerdere indicatoren aanwezig zijn. De tevredenheid van de burger over de behandeling is zeer laag wanneer er meerdere contra-indicatoren aanwezig zijn en in het bijzonder wanneer de ambtenaar aangeeft dat de burger niet mee wil werken of men precedentwerking vreest.

¹¹ Hiervoor is gebruik gemaakt van zgn. multivariate variantieanalyse. Alle genoemde verschillen zijn statistisch significant op minstens 5% niveau.

3.6 Indicaties, contra-indicaties en oplossing van zaken

Tabel 3.6 toont de indicaties, contra-indicaties en het ontbreken hiervan in samenhang met de aantallen zaken die zijn opgelost en die niet zijn opgelost¹². Ook is de waardering van de burger weergegeven (rapportcijfer). In de eerste kolom van tabel 3.6 is het aantal zaken (397) weergegeven waarvoor geen indicaties zijn aangegeven door de behandelend ambtenaar. De tweede kolom toont het aantal zaken waar alleen indicaties voor zijn gegeven. Dit zijn er 420, waarvan 370 zijn opgelost en 50 niet. Van de 83 zaken waarvoor alleen contra-indicaties zijn aangegeven door de ambtenaar, zijn er slechts 32 tot een oplossing gekomen via een informele behandeling. Van de 150 zaken waarvoor zowel indicaties als contra-indicaties zijn aangemerkt, zien we dat er 80 zaken niet zijn opgelost.

Tabel 3.6 toont ook de waardering van de burger. Deze is het hoogste bij de zaken met alleen indicaties en het laagste bij de zaken met alleen contra-indicaties. Ook wanneer we alleen kijken naar de opgeloste zaken, dan is de waardering voor zaken met alleen contra-indicaties nog altijd beduidend lager (namelijk 6,4 gemiddeld), dan voor de andere zaken (7,5 gemiddeld).

Tabel 3.6 Indicaties, contra-indicaties en oplossing van zaken

		Geen indicaties en geen contra-indicaties	Alleen indicaties	alleen contra-indicaties	indicaties en contra-indicaties	Totaal
Is de zaak opgelost?	Nee	104	50	51	80	285
	Ja	293	370	32	70	765
Totaal		397	420	83	150	1050
Burger rapportcijfer overall		6,84	7,51	6,23	6,85	
Burger rapportcijfer voor de opgeloste zaken		7,43	7,55	6,40	7,43	

¹² Met opgelost wordt bedoeld dat er met de inzet van mediationvaardigheden een (duurzame) oplossing is gevonden en er geen verdere behandeling via de reguliere (formele) procedure plaats vindt. Wanneer er sprake is van een bezwaar of een zienswijze spreken wij van een oplossing wanneer het bezwaar of de zienswijze is ingetrokken. Met 'niet opgelost' wordt bedoeld dat na een eerste telefoongesprek en eventueel aanvullend informeel overleg de voorkeur niet uitgaat naar een verdere informele behandeling van de zaak maar gekozen wordt voor de reguliere (formele) Awb-procedure.

3.7 Beoordeling van de ambtenaar en het gebruik van indicaties en contra-indicaties

Tabel 3.7 Ambtenaar: Voor deze zaak pakt de inzet van mediationvaardigheden positief uit

		Geen indicaties en geen contra-indicaties	Alleen indicaties	alleen contra-indicaties	indicaties en contra-indicaties	Totaal
Ambtenaar: Voor deze zaak pakt de inzet van mediationvaardigheden positief uit	1 (oneens)	1	2	0	10	13
	2	24	24	23	24	95
	3	45	32	21	32	130
	4	92	156	15	43	306
	5 (eens)	54	184	6	28	272
Totaal	216	216	398	65	137	816

In tabel 3.7 is weergegeven wat het eindoordeel van de behandelende ambtenaar is over de zaak; is in deze zaak de inzet van mediationvaardigheden positief geweest?

Tabel 3.7 geeft de waardering van de ambtenaar van de zaak, ingedeeld naar de gebruikte indicaties en contra-indicaties. Indien er geen indicaties noch contra-indicaties zijn gegeven, is men in het merendeel van de zaken positief (92x score 4, 54x score 5). Dit is nog sterker het geval bij zaken met alleen indicaties, waarbij men in 184 van de totaal 398 zaken de maximale score van 5 geeft: de inzet van mediationvaardigheden is hier zeer positief, aldus de ambtenaar. Indien er alleen contra-indicaties zijn aangemerkt, zijn de behandelend ambtenaren ook achteraf duidelijk minder positief over de inzet van mediationvaardigheden (23 van de 65 zaken krijgt een waardering 2).

We kunnen concluderen dat in het algemeen de ambtenaren zeer positief zijn over de gekozen informele aanpak. Echter, wanneer een zaak alleen contra-indicaties heeft, is men achteraf duidelijk minder positief over de inzet van mediationvaardigheden. Het gebruik van indicaties en contra-indicaties is zeker zinvol voor ambtenaren en heeft toegevoegde waarde. De resultaten laten zien dat er geen 1-op-1 relatie is tussen indicaties, contra-indicaties en de bruikbaarheid van mediationvaardigheden. Indicaties en contra-indicaties bieden wel een belangrijke mogelijkheid om een inschatting te maken van de mogelijke uitkomsten door de behandelend ambtenaar.

3.8 Een overzicht van de meest gebruikte indicaties en contra-indicaties

Indicaties zijn vooral gebruikt bij BWT en WWB, Openbare werken en Sociale Zaken. Bij Publiekszaken, Tegemoetkomingen en Ruimtelijke Ordening algemeen, zijn juist weinig indicaties geregistreerd. De meest genoemde indicatie (bewegingsruimte) is als enige indicatie veel genoemd bij Subsidies, Wmo en Vergunningen. Echter, bewegingsruimte wordt ook veelvuldig genoemd in combinatie met andere indicatoren, vooral bij BWT. De indicatie emotionele componenten wordt vooral genoemd in Wmo zaken, en hetzelfde geldt voor communicatieproblemen. Verder valt op dat de indicatie gerechtelijke procedure biedt geen oplossing, nooit is aangekruist door de ambtenaren in het pionierstraject. Wanneer we kijken naar enkele veel voorkomende combinaties van indicatoren zien we dat de combinatie van de indicatie bewegingsruimte en doorlopende relatie relatief vaak bij subsidies is genoemd. De combinatie van emotionele componenten en snelle oplossing gewenst, is veel genoemd bij Tegemoetkomingen.

3.8.1 Conclusies gebruikte indicaties

De resultaten laten zien dat sommige indicatoren veel vaker worden gebruikt dan andere. Met name bewegingsruimte en bereidheid tot een gesprek is de meest genoemde indicator. Dit stemt overeen met literatuur over de condities van bemiddeling¹³. Wat voor formele mediation geldt, lijkt dus ook in belangrijke mate op te gaan voor informele vormen van bemiddeling en een informele afhandeling: partijen moeten bereid zijn tot gesprek en beweging. Daarnaast is het van belang te onderkennen dat er verschillende indicatoren gelden voor verschillende domeinen. Hierover is nog zeer weinig bekend. Het is wel een begrijpelijke uitkomst. Immers, de thematiek verschilt per domein, de impact van overheidsbeslissingen is anders en ook de relatie tussen burger en overheid kan verschillen naargelang het domein.

Het is van belang om binnen de verschillende domeinen rekening te houden met de context en ambtenaren ook wat de informele aanpak betreft hierop te scholen en te trainen. De ontwikkeling van een informele aanpak betreft steeds maatwerk, waarbij de betrokken ambtenaren dienen in te spelen op de specifieke context en de beleving van de burger.

¹³ Zie oa. M. Pel (2008). *Verwijzen naar mediation*. Den Haag: SdU.

3.8.2 Gebruikte contra-indicaties voor zaken per domein

Opmerkelijk is dat met name bij tegemoetkomingen de contra-indicatie geen bewegingsruimte, als veruit meest genoemde (n=39) opvalt. Bij diverse domeinen wordt niet of nauwelijks een contra-indicatie gegeven zoals bijvoorbeeld bij fiscale zaken, openbare werken, personeelszaken, publiekszaken, en welzijn. Vanzelfsprekend kan dit mede veroorzaakt worden door de betreffende ambtenaren, die op bepaalde wijze omgaan met de indicaties en contra-indicaties. Opvallend is verder dat contra-indicatie partij is niet in staat zelf te zoeken naar oplossingen, niet is genoemd door de ambtenaren die mediationvaardigheden hebben ingezet.

3.8.3 Conclusies gebruikte contra-indicaties

Ook wat betreft de aangegeven contra-indicaties kan geconcludeerd worden dat deze variëren per domein. Projectleiders en betrokken ambtenaren doen er verstandig aan om bij de ontwikkeling van hun projecten hier rekening mee te houden. Afhankelijk van de thematiek zijn andere indicaties en contra-indicaties van belang. Ook kan geconstateerd worden dat in het algemeen enkele indicaties en contra-indicaties veelvuldig worden gebruikt, waar andere niet of nauwelijks worden gehanteerd. Een kortere lijst kan waarschijnlijk volstaan voor de dagelijkse praktijk. Enige voorzichtigheid is hier wel bij geboden. De beoordeling door de ambtenaar van een zaak op indicaties en contra-indicaties is immers bedoeld om een weloverwogen inschatting te maken. Een brede blik helpt daarbij. Een beoordeling op basis van een enkel criterium zal waarschijnlijk weinig opleveren.

Werken met Indicaties en Contra-indicaties

De pioniers werkten met een case-monitor (zie hoofdstuk 10), waarmee zij belangrijke kenmerken van de zaken die informeel worden behandeld registreerden. De registratie diende zowel als basis voor management-informatie, als voor collegiaal overleg. De casemonitor bevatte een lijstje met indicaties en contra-indicaties. Zie onderstaand voorbeeld.

1. Indicaties	
Indicaties	<input type="checkbox"/> Bewegingsruimte en -bereidheid <input type="checkbox"/> Partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar <input type="checkbox"/> Emotionele component in het conflict <input type="checkbox"/> Gerechtelijke procedure geen oplossing <input type="checkbox"/> Communicatieproblemen <input type="checkbox"/> Partijen wensen een snelle oplossing <input type="checkbox"/> Anders, namelijk: <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
2. Contra-indicaties	
Contra-Indicaties	<input type="checkbox"/> Partij is zelf niet in staat te zoeken naar oplossingen <input type="checkbox"/> Er is een relatie met het strafrecht <input type="checkbox"/> Sleutelfiguren willen niet meewerken <input type="checkbox"/> Mogelijkheid van precedentwerking <input type="checkbox"/> Het is een principiële kwestie waarover de rechter moet beslissen <input type="checkbox"/> Te groot aantal partijen <input type="checkbox"/> Geen bewegings- of onderhandelingsruimte <input type="checkbox"/> Politiek-bestuurlijk gevoelige zaak <input type="checkbox"/> Andere reden, namelijk: <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
3. Toelichting selectie	
Geef een korte toelichting waarom deze casus is geselecteerd voor de inzet van mediationvaardigheden	



4

Resultaten pioniers in de bezwaarfase

4.1 Inleiding

Tijdens het pionierstraject zijn mediationvaardigheden zowel in de bezwaarfase als in het primaire proces ingezet. Omdat dit wezenlijk verschillende manieren van werken zijn en de omvang van het aantal domeinen, projecten en gemonitorde zaken in de primaire fase veel beperkter is dan in de bezwaarfase worden de resultaten van de pioniers voor wat betreft de bezwaarfase en de primaire fase in afzonderlijke hoofdstukken gepresenteerd. De hiervoor genoemde verschillen leiden er toe dat het maken van een vergelijking tussen beide fasen betreffende de resultaten niet goed mogelijk is. Om toch een aantal kenmerken en uitkomsten naast elkaar te kunnen presenteren en een aantal opvallende verschillen tussen de pioniersprojecten te kunnen bespreken worden beide fasen in hoofdstuk 6 op een aantal onderdelen met enig voorbehoud ook in samenhang besproken.

De pioniers zijn op verschillende manieren gevolgd in dit traject. In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de bezwaarfase gepresenteerd. In hoofdstuk 7 wordt nader besproken welke condities (gemeten vooraf en tijdens de pionierstrajecten) van invloed zijn op deze eindresultaten.

4.2 Aandachtsgebieden resultaten bezwaarfase

De resultaten van de pioniersprojecten zijn onderverdeeld in 7 aandachtsgebieden:

- Doorlooptijden
- Tevredenheid van de burger
- Beleving ambtenaar
- Draagvlak
- Intrekingspercentage
- Tijdsbesteding & efficiencywinst
- Uitkomst van de informele procedure

4.3 Projecten, domeinen en aantal gemonitorde zaken

In totaal hebben 15 bestuursorganen pioniersprojecten opgezet in de bezwaarfase; 10 gemeenten, 2 provincies, 2 waterschappen en 1 uitvoeringsdienst van een ministerie.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 wordt op basis van een eerste beoordeling van het dossier in gemiddeld 7% van het totaal aantal ontvangen bezwaren besloten dat een zaak niet geschikt is voor een informele aanpak¹. In alle overige gevallen wordt een zaak wel geschikt geacht voor een eerste telefoongesprek. Van het totale aantal bezwaarzaken waarbij een eerste telefoongesprek mogelijk werd geacht is door de pioniers een ad random selectie van in totaal 930 bezwaarzaken gemaakt die in het kader van het pionierstraject is gemonitord. Op grond van het eerste telefoongesprek is voor de behandeling van 320 gemonitorde bezwaarzaken de voorkeur gegeven aan de reguliere (formele) procedure. In 66% van het aantal gemonitorde cases (610 zaken) ging de voorkeur uit naar een informele behandeling met een intrekking van het bezwaar als gevolg.

Van de 610 ingetrokken bezwaarzaken is 77% telefonisch afgehandeld en is in 23% van de zaken sprake van aanvullend informeel overleg of zogenaamde 'keukentafelgesprekken'; informele gesprekken bij de burger thuis.

¹ Dit percentage is afzonderlijk berekend op grond van de totale aantallen zaken die de pioniers hebben ontvangen en is verwerkt in de individuele eindrapportages die per pioniersproject zijn verstrekt (zie ook hoofdstuk 8).

Gemonitorde inzet mediationvaardigheden na ontvangst van bezwaar	Aantal zaken	%
1. Na eerste telefoongesprek alsnog door naar de reguliere (formele) procedure ²	320 zaken	34%
2. Informele behandeling met als gevolg intrekking van het bezwaar	610 zaken	66%
Totaal	930 zaken	100%

Domeinen	Aantal zaken
Wmo	73 zaken
WWB	121 zaken
Handhaving	48 zaken
Rechtspositionele zaken	24 zaken
RO algemeen	70 zaken
Vergunningen	93 zaken
Publiekszaken	31 zaken
Welzijn	22 zaken
BWT	61 zaken
Subsidies	116 zaken
Sociale Zaken algemeen	36 zaken
Tegemoetkomingen (Blauwtongzaken, Faunafondszaken ed.)	132 zaken
Openbare Werken	17 zaken
Fiscale Zaken	58 zaken
Anders	28 zaken
Totaal	930 zaken

² NB. Deze hoeveelheid zaken omvat ook 69 zaken die binnen het domein Tegemoetkomingen vallen (blauwtongzaken, faunafondszaken ed.) en waarbij de burger n.a.v. een eerste telefoongesprek kiest voor een schriftelijke afhandeling van zijn zaak. De burger trekt via deze procedure zijn bezwaar niet in maar ziet af van een hoorzitting.

4.4 Resultaten pioniers in bezwaarfase

4.4.1 Doorlooptijden

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de doorlooptijd van bezwaarzaken is niet alleen van belang in het kader van het verbeteren van de kwaliteit van overheidsbesluiten³, maar ook in het kader van het bewaken van de beslistermijnen en de daarmee samenhangende risico's bij overschrijding van deze termijnen in het kader van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen⁴.

Met de doorlooptijd bedoelen we voor de bezwaarfase de tijdsduur vanaf de ontvangstdatum van het bezwaar tot aan de datum waarop de zaak is afgehandeld. Deze datum van afhandeling kan in het kader van een informele aanpak bestaan uit:

- de datum waarop het bezwaar is ingetrokken
- of
- de datum waarop een beslissing op bezwaar wordt genomen.

Voor alle gemonitorde zaken in het pioniertraject zijn de doorlooptijden bijgehouden. We onderscheiden daarbij "netto" en "bruto" doorlooptijden. Het verschil tussen netto en bruto komt voor uit art. 7:10 lid 4 Awb, ofwel de mogelijkheid om gebruik te maken van verdagings- of uitsteltermijnen. Kortom: het verschil tussen de netto en bruto doorlooptijd bestaat uit de mogelijkheid waar burgers gebruik van kunnen maken om vrijwillig, schriftelijk te bevestigen dat zij instemmen met het opschorten van de beslistermijn, bijvoorbeeld omdat een informeel overleg gepland wordt. Van alle pioniers in de bezwaarfase zijn de bruto doorlooptijden bekend. Van niet alle pioniers zijn de netto doorlooptijden bekend⁵.

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de doorlooptijd is in het kader van het pioniertraject in kaart gebracht door de totale bruto doorlooptijd van de informele aanpak af te zetten tegen de wettelijke termijnen voor de behandeling van bezwaren. De resultaten zijn uitgedrukt in percentages. Daarnaast is de totale doorlooptijd ook afgezet tegen de gemiddelde landelijke bruto doorlooptijd van de reguliere procedure⁶.

³ *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd? Terugblik 2009* De Algemene Rekenkamer 26 maart 2009 Den Haag & *Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker*. De Nationale ombudsman 4 november 2008.

⁴ Zie ook hoofdstuk 6 *Prettig contact met de overheid, praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2010.

⁵ Bij de pioniers nummer 7, 11, 12, 15, 18 en 21 zijn alleen gegevens beschikbaar over de bruto doorlooptijden.

⁶ Zie voor een uitgebreide toelichting de bijlage bij hoofdstuk 10.

Een vergelijking van de doorlooptijden van de gemonitorde bezwaren met enerzijds de wettelijke termijnen en anderzijds de doorlooptijden van regulier afgehandelde bezwaren wijst het volgende uit:

- Als het bezwaar wordt ingetrokken blijft de afhandeldingsduur bijna zonder uitzondering binnen de wettelijke termijnen; komt het alsnog tot een formele afdoening, dan worden de tot 1 oktober 2009 geldende wettelijke termijnen in meer dan de helft van de gevallen gehaald, de op dit moment geldende termijnen in een ruime meerderheid van de gevallen.
- Wordt vergeleken met de doorlooptijden van de regulier afgehandelde bezwaarzaken, dan is bij intrekking van een substantiële winst sprake: afhandeling verloopt dan bijna twee keer zo snel; komt het alsnog tot een formele afdoening, dan duurt de afhandeling iets langer dan die van regulier afgehandelde bezwaren.
- Juist omdat behandeling van zaken in het kader van het pioniersproject in een ruime meerderheid van de gevallen tot intrekking – en daarmee tot snellere afhandeling – leidt, worden in het kader van het pioniersproject behandelde bezwaren gemiddeld genomen substantieel sneller (namelijk in 11,4 weken) afgehandeld dan regulier behandelde bezwaarzaken (in 14 à 15 weken).

De gemiddelde bruto doorlooptijd in het pionierstraject was 37% sneller dan de maximale wettelijke termijn en 21% sneller dan de gemiddelde doorlooptijd van regulier afgehandelde bezwaren⁷.

De oorzaak van de snellere doorlooptijd is gelegen in het feit dat een informele aanpak leidt tot een snellere interventie en in de regel ook tot snellere resultaten. Daarnaast hangt de snellere doorlooptijd samen met het feit dat in geval van een reguliere (formele) procedure de (externe) hoorcommissies doorgaans op gezette tijden bijeenkomen. De planning van deze bijeenkomsten kan ongunstig uitvallen voor de doorlooptijd van de behandeling van het bezwaar. In geval van een informele behandeling van het bezwaar is er over het algemeen geen behoefte meer aan een hoorzitting.

Tabel 4.4.1 Overzicht wettelijke termijnen, gemiddelde doorlooptijden tot intrekking of beslissing op bezwaar en totale gemiddelde doorlooptijden gedurende de pilot

Pioniers	Max. termijn voor/na invoering Wet Dwangsom per 1-10-'09		Informeel afgehandelde bezwaren		Alsnog formeel afgehandelde bezwaren		Totaal 'informeel' + alsnog formeel	
	tot 1-10-'09	vanaf 1-10-'09	Gemiddelde bruto doorlooptijd in weken	(aantal zaken)	Gemiddelde bruto doorlooptijd in weken	(aantal zaken)	Gemiddelde bruto doorlooptijd in weken	(aantal zaken)
Nr.			bruto doorlooptijd	(aantal zaken)	bruto doorlooptijd	(aantal zaken)	bruto doorlooptijd	(aantal zaken)
1	14	18	9,8	25	13,3	21	11,4	46
4	14	18	6,8	14	13,6	9	9,4	23
6	14	18	6,3	6	8,0	8	7,3	14
7	14	18	7,9	13	17,5	8	11,6	21
11	14	18	niet gebruikt ¹	niet gebruikt	niet gebruikt	niet gebruikt	niet gebruikt	niet gebruikt
12	14	18	7,8	59	17,6	19	10,2	78
14	14	18	9,5	35	13,6	97	12,5	132
15	14	18	9,4	75	25,8	49	15,9	124
16	14	18	8,6	23	17,4	9	11,1	32
17	14	18	8,2	96	10,1	26	8,6	122
18	10	12	niet gebruikt ²	niet gebruikt	niet gebruikt	niet gebruikt	niet gebruikt	niet gebruikt
19	14	18	niet gebruikt ³	niet gebruikt	niet gebruikt	niet gebruikt	niet gebruikt	niet gebruikt
20	14	18	6,0	27	15,6	7	8,0	34
21	14	18	9,5	5	19,7	4	14,0	9
22	14	18	7,7	33	15,5	17	10,4	50
Gemiddelde doorlooptijd van alle zaken in weken / totaal aantal zaken				411	16,0	274	11,4	685
Gemiddelde doorlooptijd t.o.v. maximale doorlooptijd (winst in weken)				n.v.t.	+2,0	n.v.t.	+ 6,6	n.v.t.
Gemiddelde doorlooptijd t.o.v. maximale doorlooptijd (winst uitgedrukt als percentuele afwijking van de maximale doorlooptijd)				n.v.t.	+ 1%	n.v.t.	+ 37%	n.v.t.
Gemiddelde doorlooptijd t.o.v. gemiddelde doorlooptijd van regulier afgehandelde bezwaren (winst/verlies uitgedrukt als percentuele afwijking van de gemiddelde doorlooptijd van regulier afgehandelde bezwaren)				n.v.t.	- 10%	n.v.t.	+ 21%	n.v.t.

⁸ Van de cijfers van pionier nr.11 is geen gebruik gemaakt omdat deze pionier in afwijking van de opzet van het pionierstraject voornamelijk kansrijke zaken heeft geselecteerd.

⁹ Van de cijfers van pionier nr.18 is voor het bepalen van de gemiddelde doorlooptijd geen gebruik gemaakt. Deze pionier was de enige pioniersorganisatie met afwijkende beslistermijnen omdat zij gebruik maakt van een interne hoorcommissie.

¹⁰ Van de cijfers van pionier nr.19 is geen gebruik gemaakt omdat deze pionier in afwijking van de opzet van het pionierstraject voornamelijk kansrijke zaken heeft geselecteerd.

⁷ Zie voor een nadere uiteenzetting de bijlage bij hoofdstuk 10.

4.4.2 Tevredenheid van de burger

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de beleving van burgers is steeds op zaakniveau gemeten¹¹. In totaal hebben 385 burgers een complete burgermonitor ingevuld, wat overeenkomt met een responspercentage van 50%.¹²

Resultaten beleving burger:

- *Tevredenheid over inbreng van de ambtenaar.* Van de respondenten geeft 87% aan tevreden te zijn over de inbreng van de behandelend ambtenaar (stelling 1, 2, en 3).
- *Tevredenheid over bejegening door de ambtenaar.* Van de respondenten geeft 96% aan tevreden te zijn over de bejegening door de behandelend ambtenaar (stelling 4, 5, en 6).
- *Tevredenheid met de uitkomst.* Van de respondenten geeft 67% aan tevreden te zijn met de uitkomst van de zaak (stelling 7, 8, en 9).
- *Vertrouwen in gemaakte afspraken.* Van de respondenten geeft 78% aan vertrouwen te hebben in de afspraken die zijn gemaakt (stelling 10, 11, en 12).
- *Oplossing of uitkomst van de zaak.* Van de respondenten geeft 55% aan dat het probleem dat ten grondslag lag aan het bezwaarschrift is opgelost (stelling 13).
- *Relatie tussen burger en overheid.* Van de respondenten geeft 58% aan dat de relatie met de overheid is verbeterd (stelling 14 en 15).

Landelijk gezien waardeert de burger de reguliere bezwaarprocedure met een 4,8¹³. Daarentegen waarderen burgers een informele aanpak van bezwaren op grond van de uitkomsten van de pioniersprojecten met het rapportcijfer 7,2 (7,6 ongewogen). De inzet van mediationvaardigheden leidt daarmee tot een verbetering van de tevredenheid van de burger van 44%.

Beleving burger	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
De ambtenaar bracht het overleg goed op gang	2%	2%	3%	67%	25%
De ambtenaar had een positieve invloed op het gesprek	3%	2%	7%	64%	24%
De bijdrage van de ambtenaar was belangrijk tijdens ons overleg	2%	5%	11%	56%	25%
Ik ben op een beleefde manier behandeld	1%	1%	2%	47%	49%
Ik ben met respect behandeld	1%	1%	3%	49%	48%
Ik kon mijn mening geven	1%	1%	3%	49%	46%
Ik ben tevreden over de uitkomst	9%	12%	16%	35%	28%
De oplossing van de zaak was bevredigend voor mij	8%	13%	17%	34%	28%
Ik ben tevreden met de afspraken die we gemaakt hebben	5%	4%	13%	49%	28%
Ik vertrouw erop dat onze afspraken zullen worden nagekomen	1%	3%	16%	50%	30%
Ik ben ervan overtuigd dat onze afspraken zullen worden gerespecteerd	1%	3%	21%	47%	28%
Ik geloof dat we ons allemaal aan de afspraken zullen houden	2%	2%	16%	53%	27%
Het probleem is opgelost	13%	11%	20%	26%	29%
Naar mijn idee is het contact verbeterd	4%	8%	28%	48%	13%
Ik verwacht dat wij in de toekomst beter met elkaar om zullen gaan	2%	7%	34%	44%	13%
Rapportcijfer burger	7,2	Oordeel Percentage		7,6	Afgeleid Monitors
Respons	41%			385	

¹¹ Zie hoofdstuk 8.

¹² In het percentage van 50% is één van de pioniers buiten beschouwing gelaten. Deze pionier heeft namelijk een eigen klanttevredenheidsmeting uitgevoerd, die niet vergelijkbaar is met het instrument dat bij de overige pioniers is gebruikt.

¹³ Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening | C6996 | © TNS NIPO | augustus 2009.

4.4.3 Tevredenheid van de ambtenaar¹⁴

Wat vinden de ambtenaren die op een nieuwe manier het bezwaar behandelen, van deze werkwijze? Het gaat hierbij voor bezwaren doorgaans om ambtenaren van afdelingen bezwaar en beroep, of juridische zaken. Het bellen met burgers, het voeren van een informeel overleg en het waar mogelijk zoeken naar een oplossing wijkt behoorlijk af van de reguliere werkwijze.

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de beleving van de ambtenaren die het proces begeleiden waarin mediationvaardigheden worden ingezet, is op zaakniveau gemeten. De ambtenaren hebben voor 716 bezwaarzaken met behulp van de ambtenarenmonitor¹⁵ hun oordeel over de informele behandeling geregistreerd. Dit komt overeen met een responspercentage van 77%. De zaken uit het pionierstraject krijgen van deze ambtenaren een rapportcijfer tussen 7,8 (gewogen) en 8,0 (ongewogen).

Resultaten tevredenheid ambtenaren die het proces begeleiden waarin mediationvaardigheden worden ingezet:

- *Tevredenheid over eigen inbreng.* In 90% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn over de eigen inbreng (stelling 1, 2, en 3).
- *Tevredenheid over bejegening naar burger.* In 97% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn over de eigen bejegening naar de burger toe (stelling 4, 5, en 6).
- *Tevredenheid met de uitkomst.* In 82% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn met de uitkomst van de zaak (stelling 7, 8, en 9).
- *Vertrouwen in gemaakte afspraken.* In 85% van de zaken geven de respondenten aan vertrouwen te hebben in de afspraken die zijn gemaakt (stelling 10, 11, en 12).
- *Oplossing of uitkomst van de zaak.* In 56% van de zaken geven de respondenten aan dat het probleem dat ten grondslag lag aan het bezwaarschrift is opgelost (stelling 13).
- *Relatie tussen burger en overheid.* In 70% van de zaken geven de respondenten aan dat de relatie tussen de overheid en de burger is verbeterd (stelling 14 en 15).
- *Effect van de inzet van mediationvaardigheden.* In 72% van de zaken geven de respondenten aan dat de inzet van mediationvaardigheden positief uitpakt (stelling 16).

Beleving behandelend ambtenaar	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
Ik bracht het overleg goed op gang	1%	2%	4%	63%	30%
Ik had een positieve invloed op het gesprek	0%	1%	8%	62%	28%
Mijn bijdrage was belangrijk tijdens ons overleg	0%	3%	10%	57%	29%
Ik behandelde de burger beleefd	0%	1%	2%	54%	43%
Ik behandelde de burger met respect	0%	0%	3%	53%	43%
Ik gaf de burger de ruimte om zijn of haar mening te uiten	0%	0%	3%	55%	42%
Ik ben tevreden met de uitkomst	9%	7%	10%	44%	37%
De oplossing van de zaak was bevredigend voor mij	8%	8%	10%	44%	36%
Ik ben tevreden met de afspraken die we gemaakt hebben	5%	4%	18%	50%	36%
Ik vertrouw erop dat onze afspraken zullen worden nagekomen	0%	0%	13%	52%	35%
Ik ben ervan overtuigd dat onze afspraken zullen worden gerespecteerd	0%	0%	15%	52%	32%
Ik geloof dat betrokkenen zich aan de afspraken zullen houden	0%	0%	14%	53%	33%
Het probleem met de burger is opgelost	7%	17%	20%	33%	23%
Naar mijn idee is het contact met de burger verbeterd	2%	5%	23%	51%	19%
Ik verwacht dat wij in de toekomst beter met elkaar om zullen gaan	1%	4%	26%	54%	16%
Voor deze zaak pakt inzet van mediationvaardigheden positief uit	2%	11%	15%	36%	35%
Rapportcijfer ambtenaar	7,8	Oordeel Percentage		8,0	Afgeleid Monitors
Respons	77%			716	

¹⁴ Wij bedoelen hier de ambtenaar die mediationvaardigheden inzet d.w.z. degene die de eerste telefonische interventie pleegt, daar waar relevant een informeel overleg initieert en organiseert en tijdens een informeel overleg als gespreksleider optreedt.

¹⁵ Zie hoofdstuk 8.

4.4.4 Tevredenheid betrokken vakambtenaar¹⁶

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de beleving is ook voor vakambtenaren die ofwel verweerder zijn in de reguliere procedure, dan wel het bestreden besluit genomen hebben, op zaakniveau gemeten. In 81 zaken was sprake van betrokkenheid van vakambtenaren én is hun beleving geregistreerd. De zaken uit het pioniersproject krijgen van de vakambtenaren een rapportcijfer van 7,9 (ongewogen).

Resultaten beleving vakambtenaren:

- *Tevredenheid over inbreng collega.* In 94% van de zaken geven de vakambtenaren aan tevreden te zijn over de inbreng van de behandelend ambtenaar (stelling 1, 2, en 3).
- *Tevredenheid over bejegening door collega.* In 100% van de zaken geven de vakambtenaren aan tevreden te zijn over de bejegening van de behandelend ambtenaar (stelling 4, 5, en 6).
- *Tevredenheid met de uitkomst.* In 81% van de zaken geven de vakambtenaren aan tevreden te zijn met de uitkomst van de zaak (stelling 7, 8, en 9).
- *Vertrouwen in gemaakte afspraken.* In 89% van de zaken geven de vakambtenaren aan vertrouwen te hebben in de afspraken die zijn gemaakt (stelling 10, 11, en 12).
- *Oplossing of uitkomst van de zaak.* In 64% van de zaken geven de vakambtenaren aan dat het probleem dat ten grondslag lag aan het bezwaarschrift is opgelost (stelling 13).
- *Relatie tussen burger en overheid.* In 72% van de zaken geven de vakambtenaren aan dat de relatie tussen de overheid en de burger is verbeterd (stelling 14 en 15).
- *Effect van de inzet van mediationvaardigheden.* In 72% van de zaken geven de vakambtenaren aan dat de inzet van mediationvaardigheden positief uitpakt (stelling 16).

Beleving vakambtenaar	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
Mijn collega bracht het overleg goed op gang	0%	0%	3%	66%	31%
Mijn collega had een positieve invloed op het gesprek	0%	0%	6%	68%	25%
De bijdrage van mijn collega was belangrijk tijdens ons overleg	0%	4%	5%	76%	15%
Mijn collega behandelde de burger beleefd	0%	0%	0%	60%	40%
Mijn collega behandelde de burger met respect	0%	0%	0%	60%	40%
Mijn collega gaf de burger de ruimte om zijn of haar mening te uiten	0%	0%	0%	57%	43%
Ik ben tevreden met de uitkomst	0%	12%	8%	46%	34%
De oplossing van de zaak was bevredigend voor mij	0%	11%	9%	51%	29%
Ik ben tevreden met de afspraken die we gemaakt hebben	0%	8%	9%	56%	27%
Ik vertrouw erop dat onze afspraken zullen worden nagekomen	0%	2%	6%	60%	32%
Ik ben ervan overtuigd dat onze afspraken zullen worden gerespecteerd	0%	6%	4%	63%	28%
Ik geloof dat betrokkenen zich aan de afspraken zullen houden	0%	4%	11%	57%	28%
Het probleem met de burger is opgelost	8%	18%	10%	36%	28%
Naar mijn idee is het contact met de burger verbeterd	1%	6%	21%	54%	18%
Ik verwacht dat wij in de toekomst beter met elkaar om zullen gaan	0%	6%	22%	63%	9%
Voor deze zaak pakt inzet van mediationvaardigheden positief uit	1%	14%	14%	38%	33%
Rapportcijfer ambtenaar	7,9				
Respons	81				

¹⁶ Wanneer bij de bespreking van de resultaten op grond van de bezwaarfase gesproken wordt over de 'vakambtenaar' bedoelen wij de ambtenaar die inhoudelijk verantwoordelijk is voor het primaire besluit.

4.4.5 Draagvlak

Het draagvlak voor de werkwijze in de pioniersprojecten is onder de teams van de ambtenaren met behulp van een eindexamen¹⁷ gemeten. Van de 106 betrokken ambtenaren in de bezwaarfase hebben 66 ambtenaren deelgenomen aan de eindmeting. Dat komt overeen met een respons van 66%. Uit de reactie van de betrokken ambtenaren blijkt dat vrijwel allen in de toekomst met de informele aanpak willen blijven werken. Er is breed draagvlak onder de ambtenaren voor het continueren van het inzetten van mediationvaardigheden bij de behandeling van bezwaren.

Vooruitblik door behandelend ambtenaren	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
Ik wil in de toekomst blijven werken met de nieuwe werkwijze.	0%	0%	6%	68%	26%
Ik beschik over de vaardigheden die nodig zijn voor het werken met de nieuwe werkwijze.	0%	0%	22%	66%	12%
Ik wil collega's ondersteunen en begeleiden bij het werken met de nieuwe werkwijze.	0%	2%	30%	45%	23%
De nieuwe werkwijze moet de reguliere werkwijze worden.	0%	0%	15%	61%	24%
De nieuwe werkwijze moet bij zoveel mogelijk zaken worden toegepast.	0%	0%	12%	64%	24%
De nieuwe werkwijze moet uitgebreid worden naar andere domeinen.	0%	0%	16%	53%	31%

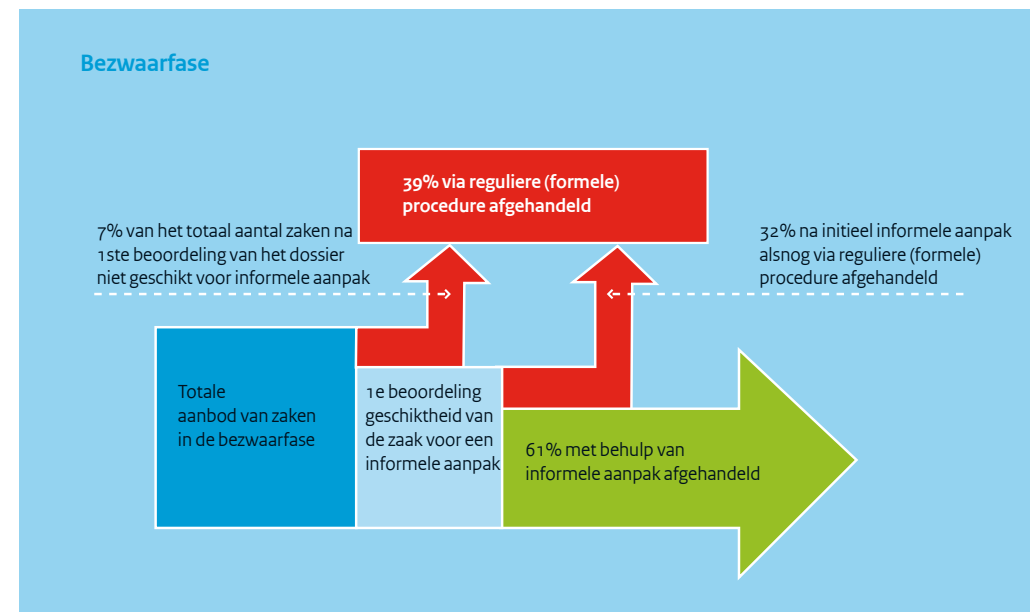
4.4.6 Intrekingspercentage¹⁸

In de pioniersprojecten zijn 610 van de 930 gemonitorde bezwaarzaken succesvol met de inzet van mediationvaardigheden ingetrokken. Dit komt overeen met een intrekingspercentage van 66% van het totale aantal voor de monitoring geselecteerde bezwaarzaken. Uitgaande van het feit dat bij de pioniers gemiddeld 7% van het totale aantal ontvangen bezwaren niet geschikt wordt geacht voor een informele aanpak komt dit neer op een intrekingspercentage van gemiddeld 61% op het totaal aantal ontvangen bezwaren.

¹⁷ Zie hoofdstuk 10.

¹⁸ Bij 69 gemonitorde bezwaarzaken koos de burger na een telefonische interventie voor een schriftelijke afhandeling (in het domein tegemoetkomingen) terwijl de burger daarbij wel afzag van een hoorzitting. Deze 69 zaken zijn meegeteld bij het aantal bezwaarzaken dat alsnog via de reguliere formele Awb-procedure is afgehandeld. De reden hiervoor is dat de burger, hoewel hij of zij wel afziet van een hoorzitting zijn bezwaar niet intrekt en de procedure wordt afgesloten met een beslissing op bezwaar.

Figuur 4.4.6



4.4.7 Tijdsbesteding en efficiencywinst

De afhandeltijden zijn op zaakniveau gemeten. Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de afhandeltijd is relevant voor de efficiëntie van de procesinrichting van de organisaties. In verhouding tot de belasting die de reguliere bezwaarprocedure legt op de organisaties valt de afhandeltijd binnen de pioniersprojecten +/- 26% lager uit. Kort samengevat is de volgende wijze van berekening toegepast: Tijdsbesteding pilots / Tijdsbesteding regulier. D.w.z. voor alle zaken (afhandeltijd tot intrekking) óf (afhandeltijd tot reguliere procedure + afhandeltijd reguliere procedure) / totale afhandeltijd indien alle zaken regulier worden afgehandeld. Op het resultaat is een correctie van 11% uitgevoerd i.v.m. art. 7.3. De efficiëntie winsten worden op verschillende niveaus in de organisaties gerealiseerd. Inverdieneffecten worden o.a. gerealiseerd door afname van het aantal formele hoorzittingen (tijd en kosten externe hoorcommissie met tenminste drie leden), afname van het aantal beroepsprocedures, afname van de tijd die juristen en vakambtenaren kwijt zijn aan de voorbereiding op formele hoorzittingen (opstellen verweerschrift e.d.) en het bijwonen van formele hoorzittingen, en afname van tijd die nodig is voor de administratieve afwikkeling en communicatie van een formeel besluit op bezwaar.

4.5 Uitkomsten inzet mediationvaardigheden bij bezwaar

De inzet van mediationvaardigheden na ontvangst van bezwaar kan tot verschillende uitkomsten leiden. In het kader van het pionierstraject onderscheiden wij vier typen uitkomsten:

1. Acceptatie van het besluit

Het besluit blijft in stand. Soms is er alleen behoefte aan uitleg van het besluit. Het kan ook zo zijn dat de burger teleurgesteld is maar het besluit wel accepteert nadat het bestuursorgaan een luisterend oor biedt en het besluit waar nodig en gewenst van toelichting of uitleg voorziet. In deze situaties is het voor de tevredenheid van de burger en aanvaarding van de uitkomst van groot belang dat de ambtenaar met respect en aandacht naar de burger luistert, begrip heeft voor diens teleurstelling en gevoelens en ook helder uitleg kan geven over de redenen van het besluit.

2. Herziening of aanpassing van het besluit

Bijvoorbeeld omdat er nieuwe inzichten naar voren komen of doordat er fouten waren gemaakt bij de besluitvorming.

3. Een creatieve oplossing

In de derde plaats komt het voor dat er (binnen de kaders van wet- en regelgeving) naar tevredenheid van alle betrokkenen een creatieve uitkomst tot stand komt, als gevolg waarvan het ingediende bezwaar wordt ingetrokken. Bijvoorbeeld doordat een probleem, dat ten grondslag ligt aan een burencflict, door tussenkomst van de gemeente naar ieders tevredenheid door de betrokken partijen wordt opgelost.

4. Voorzetting van de behandeling van de zaak via de reguliere (formele) Awb-procedure

Het resultaat van een eerste telefoongesprek met de indiener van een bezwaar kan ook zijn dat gekozen wordt voor voortzetting van de behandeling van de zaak via de reguliere (formele) procedure. Bijvoorbeeld omdat er geen bewegingsruimte is of omdat er behoefte is aan een rechterlijke uitspraak.

Tabel 4.5 Uitkomst informele aanpak bezwaarfase

Uitkomst bezwaarfase		Aantal	%
1. Alsnog reguliere (formele) procedure		320 zaken	34%
2. Informele aanpak	Luisterend oor, toelichting & uitleg	251 zaken	27%
	Herziening/aanpassing besluit	163 zaken	18%
	Creatieve oplossing	93 zaken	10%
	Type uitkomst onbekend	103 zaken	11%
Totaal		930 zaken	100%

Van de zaken die tot een intrekking van het bezwaar hebben geleid, bestond de uitkomst voor 27% uit het geven van een toelichting op het besluit, uitleg van de wetgeving, of het bieden van een luisterend oor. In 18% van de gevallen is er sprake van een herziening of aanpassing van het oorspronkelijke besluit (bijvoorbeeld omdat een burger alsnog aan een informatieverplichting richting de Sociale Dienst voldoet en een voorgenomen sanctie daarom niet opgelegd hoeft te worden). In 10% van de gevallen is er sprake van een creatieve oplossing n.a.v. het geïnitieerde informele overleg tussen de ambtenaar (van de afdeling bezwaar en beroep), de betrokken burger(s) of bedrijven en eventueel de vakafdeling(en).

4.6 Conclusies

Het is zowel effectiever als efficiënter om in geval van een bezwaar in ieder geval de mogelijkheid van een informele behandeling van het bezwaar te onderzoeken in samenspraak met de betrokken burger(s). In geval van een informele behandeling van een bezwaar vielen de bruto doorlooptijden gemiddeld 37% lager uit dan de maximale wettelijke termijn en gemiddeld 21% lager dan de gemiddelde reguliere behandeltermijn¹⁹. In geval van de inzet van mediationvaardigheden boekten de betrokken overheidsorganisaties ten opzichte van de reguliere procedure een efficiencywinst van ongeveer 26%. Na een eerste telefoongesprek met de indiener van een bezwaar is in 66% van de gemonitorde cases de voorkeur uitgegaan naar een informele behandeling en hebben de betrokken burgers als gevolg daarvan hun bezwaar ingetrokken. Burgers waardeerden de informele aanpak van hun bezwaren gemiddeld met het rapportcijfer 7,2. Dit rapportcijfer staat in schril contrast met de landelijke waardering van de burger voor de reguliere bezwaarprocedure (gemiddeld een 4,8²⁰). Ook wanneer na een eerste telefoongesprek gekozen wordt voor een verdere behandeling via de reguliere (formele) procedure, is de tevredenheid over deze aanpak groter dan wanneer alleen de reguliere procedure wordt gevolgd. Ambtenaren waarden de informele behandeling van bezwaren met een rapportcijfer van gemiddeld een 7,8. Ook blijkt dat er breed draagvlak is om deze werkwijze voort te zetten.

¹⁹ Zie voor een toelichting de bijlage bij hoofdstuk 10.

²⁰ Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNS NIPO, 2009.



5

Resultaten pioniers in de primaire fase

5.1 Inleiding

Binnen het pionierstraject is ook geëxperimenteerd met het inzetten van mediationvaardigheden in de primaire besluitvormingsfase om te verkennen op welke manieren een informele aanpak in het primaire proces gestalte kon krijgen. Daartoe hebben zeven pioniers binnen vijf domeinen een project opgezet: één project gericht op handhaving, twee projecten gericht op zienswijzen en vier projecten gericht op afwijzingen. Het aantal zaken waarbij in de primaire fase mediationvaardigheden zijn ingezet en gemonitord is veel beperkter dan de onderzochte hoeveelheid cases in de bezwaarfase. Bovendien zijn de verschillen tussen het type zaak en de domeinen die gekozen zijn voor de primaire fase vrij groot. Om te voorkomen dat de resultaten samengevoegd een vertekend beeld opleveren zijn de zaken in dit hoofdstuk verder onderverdeeld in drie categorieën. Voor elke van deze drie categorieën worden de resultaten afzonderlijk gepresenteerd. Omdat het aantal gemonitorde zaken en onderzochte domeinen in primo veel beperkter is dan de hoeveelheid zaken en domeinen uit de bezwaarfase, kunnen verschillen in uitkomsten in beide fasen onderling niet goed vergeleken worden. In hoofdstuk 6 worden de resultaten van de pioniers uit het primaire proces uitgesplitst naar de hiervoor genoemde 3 categorieën en naast elkaar gepresenteerd. Ook wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan op een aantal kenmerken van een informele aanpak in het primaire proces en in de bezwaarfase.

5.2 Projecten, domeinen en aantal gemonitorde zaken

In totaal hebben 7 bestuursorganen pioniersprojecten opgezet in de primaire fase; In alle 7 gevallen gaat het om gemeenten. Zoals reeds beschreven in hoofdstuk 2 en 4 besloten de ambtenaren van de pionierende organisaties op basis van een eerste beoordeling van het dossier in gemiddeld 8% van het totaal aantal ontvangen zaken in het primaire proces dat een zaak niet geschikt was voor een informele behandeling. In alle overige gevallen werd de zaak wel geschikt geacht voor in ieder geval een eerste telefoongesprek. Van het totale aantal zaken in de primaire fase waarbij een eerste telefoongesprek heeft plaats gevonden zijn 165 zaken in het kader van het pionierstraject gemonitord. Na het eerste telefoongesprek en/of aanvullend informeel overleg is voor de verdere behandeling van 48 zaken de voorkeur gegeven aan de reguliere (formele) Awb- procedure. In de overige 117 zaken ging de voorkeur uit naar een informele behandeling en is via die werkwijze ook een oplossing tot stand gekomen.

Van de 117 opgeloste zaken is 60% telefonisch afgehandeld en is in 40% van de gevallen sprake geweest van een aanvullend informeel overleg of keukentafelgesprek¹.

Gemonitorde inzet mediationvaardigheden in de primaire fase	Aantal zaken	%
1. Na eerste telefoongesprek en/of aanvullend informeel overleg alsnog door naar de reguliere (formele) procedure	48 zaken	29%
2. Informele behandeling met als gevolg intrekking van de zienswijze of een andere oplossing	117 zaken	71%
Totaal	165 zaken	100%

Domeinen	Aantal zaken
1. Wmo	77 zaken
2. Handhaving	14 zaken
3. RO algemeen	16 zaken
4. Vergunningen	37 zaken
5. BWT	21 zaken
Totaal	165 zaken

¹ Dit percentage is gebaseerd op de aantallen die de pioniers hebben doorgegeven ten behoeve van de individuele eindrapportage per pioniersproject.

De vijf domeinen worden voor de verdere bespreking van de resultaten van de pioniers in het primaire proces verder onderverdeeld in de volgende drie categorieën:

- A. Handhaving
- B. Zienswijzen
- C. Afwijzingen

Ad A. Handhaving.

Bij de categorie handhaving dient in ogenschouw te worden genomen dat hier sprake is van een geconstateerde overtreding. Het doel van het handhavingsproces is om overtredingen zo snel mogelijk tot een einde te laten komen en te zoeken naar duurzame oplossingen die maken dat de overtreding zich niet meer voor zal doen. De handhavende ambtenaar heeft daartoe allerlei bevoegdheden. Het is echter ook zaak dat de overtreder zelf zijn verantwoordelijkheden inziet en zelf maatregelen treft ter voorkoming van overtredingen. Met het inzetten van mediationvaardigheden wordt naleving van regels en recht nagestreefd. Doelstelling van de inzet van mediationvaardigheden is de overtreder aan te zetten tot naleefgedrag. Wanneer dit lukt wordt afgezien van een formeel handhavingstraject. Wanneer dit niet lukt wordt overgegaan tot het inzetten van een harde lijn en wordt een formeel handhavingsbesluit genomen met aanzegging van verdere dwangmaatregelen.

Een voorbeeld: een eigenaar van een horecagelegenheid veroorzaakt geluidsoverlast en overtreedt de toegestane decibels. De horecaondernemer dient zijn gelegenheid te isoleren en gebruik te maken van een geluidsbegrenzer. Voordat overgegaan wordt tot een formeel handhavingsbesluit wordt eerst contact gelegd en worden afspraken gemaakt over de isolatie en de geluidsbegrenzer. Bij de controle blijkt dat de horeca ondernemer de gemaakte afspraken is nagekomen en wordt afgezien van het nemen van een formeel handhavingsbesluit.

Kortom: mediationvaardigheden hebben een meerwaarde bij handhavingstrajecten in die zin dat daarmee misverstanden, ruis en communicatieproblemen voorkomen kunnen worden, of kunnen worden opgelost en dat burgers door de inzet van mediationvaardigheden sterker gemotiveerd kunnen worden tot nalevingsgedrag. Er is bij deze aanpak dan ook sprake van 'hard op de zaak, zacht op de man' hetgeen maakt dat de onderliggende en veelal duurzame relatie tussen bestuursorgaan en overtreder niet beschadigd wordt en resultaten bereikt kunnen worden zonder concessies en/of compromissen.

Ad B. Zienswijzen.

Bij de categorie zienswijzen is sprake van 'multi-party conflicten' waarbij tenminste de volgende partijen betrokken zijn: een of meer afdelingen van een bestuursorgaan, de aanvrager of houder(s) van een vergunning of vrijstelling en de indieners van zienswijzen (dit kunnen meerdere personen zijn). De zienswijzen die onderzocht zijn in het kader van dit pionierstraject hebben veelal betrekking op de domeinen Bouw en Woning Toezicht en Ruimtelijke Ordening. Omdat meerdere partijen betrokken zijn is het proces tijdsintensief. Eerst wordt met alle betrokkenen (telefonisch) persoonlijk contact opgenomen en vervolgens wordt veelal een informeel overleg met alle betrokkenen georganiseerd waarin verkend wordt of duurzame oplossingen mogelijk zijn. Zienswijzen en zeker zaken waarin burenc conflicten een rol spelen zijn bij menig bestuursorgaan een doorn in het oog. Het zijn bewerkelijke conflicten

en veel bestuursorganen vragen zich af of en welke rol en bemoeienis zij daarmee hebben. Het werken met mediationvaardigheden, juist in de zienswijzeprocedure, kan escalatie en maatschappelijke schade en leed voorkomen en biedt daarmee meer mogelijkheden tot sturing en het vinden van een constructieve oplossing dan louter een reguliere (formele) procedure. Wanneer deze zaken escaleren in tijd en verschillende procedures is het momentum van effectief ingrijpen vaak een gepasseerd station. Zelfs wanneer partijen er bij een zienswijzeprocedure samen niet uitkomen is er veelal toch sprake van bijzondere bij-effecten, zoals het herstel van de communicatie en relatie en daarnaast is vaak (eindelijk) duidelijk geworden wat partijen echt dwars zit en verdeeld houdt. De kern van de zaak is aan het licht gekomen en op basis van die informatie kan een passende aanpak gezocht worden en kunnen alle betrokkenen een geïnformeerde keuze maken en besluiten hoe zij de zaak verder wensen te behandelen. De zoektocht naar achterliggende belangen is bij deze categorie spannender, intensiever en uitdagender dan bij de meeste geschillen in één op één relatie tussen bestuursorgaan en burger. De meeste ruimte in het meedenken, het creëren van kansen en het bespreken en het vinden van consensus rondom grenzen zit in de primaire besluitvormingsfase en minder bij bezwaar en laat staan bij beroep. Anders geformuleerd kan deze aanpak van zienswijzen ook worden gekwalificeerd als een effectieve vorm van belangenmanagement bij ruimtelijke ingrepen en als een waardevolle toevoeging worden ervaren bij het palet van inspraak en burgerparticipatie.

Ad C. Afwijzingen.

Het stapje naar het werken met mediationvaardigheden in het primaire proces is wellicht het kleinst en het eenvoudigst gezet bij een botsing van belangen in termen van een voorgenomen afwijzing. De burger vraagt een bepaalde voorziening aan en een medewerker van het bestuursorgaan constateert dat vermoedelijk een afwijzing zal gaan volgen. Daarmee is de botsing van wensen en belangen eigenlijk al een feit. Er is sprake van een één op één relatie tussen het bestuursorgaan en een aanvrager. Het kan gaan om een gemeente, een aanvrager voor een Wmo voorziening (Wet maatschappelijke ondersteuning) of bijvoorbeeld een gemeente en een aanvrager van een bouwvergunning. De ambtenaar neemt direct en persoonlijk (telefonisch) contact op met de aanvrager om de betreffende burger(s) te informeren over het voorgenomen besluit, te onderzoeken of alle relevante informatie volledig en correct is en te verkennen wat eventueel wel tot de mogelijkheden behoort. Voor een deel van de zaken gaat het hier om het voeren van slecht nieuws gesprekken waarbij echter ook doorgeëxploreerd wordt op de beleving en de betekenis van de afwijzing voor de burger. Ook in deze gevallen dient het belang van persoonlijk contact en luisterend oor niet te worden onderschat. Juist in dit soort situaties is het de moeite waard niet een en ander formeel, schriftelijk en procedureel af te handelen maar te onderzoeken binnen persoonlijk contact wat er speelt, wat de grenzen zijn, wat er wel kan en wat het voor de burger betekent als de voorziening achterwege blijft. In sommige situaties is er zeer weinig tot geen juridische onderhandelingsruimte aanwezig. Maar juist ook dan geldt dat een luisterend oor, respect, persoonlijke aandacht en ruimte geven aan het verhaal en de belangen van de ander wel tot de mogelijkheden behoort. Dat heeft het bestuursorgaan namelijk altijd te bieden mits de houding en het gedrag van de ambtenaren hiermee congruent zijn. Daarvan was zeker sprake bij de pioniers die rondom afwijzingen aan de slag zijn gegaan met het inzetten van mediationvaardigheden. Er zijn daardoor tal van voorbeelden waar begrip over en weer ontstaat en er ook sprake is van acceptatie.

De resultaten voor de hiervoor beschreven 3 categorieën zaken in het primaire proces worden in dit hoofdstuk wederom gepresenteerd naar zeven aandachtsgebieden:

- Tevredenheid van de burger
- Doorlooptijden
- Tevredenheid van de ambtenaar
- Draagvlak
- Intrekkings- of oplossingspercentage
- Tijdsbesteding & efficiency winst
- Uitkomst van de informele procedure

5.3 Resultaten op het gebied van handhaving

5.3.1 Tevredenheid van de burger

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de beleving van burgers en bedrijven is steeds op zaakniveau gemeten. In totaal zijn er 7 respondenten en dat komt overeen met een responspercentage van 78%. De zaken uit het pilot-project krijgen van de betrokken burgers en bedrijven het rapportcijfer 7,8. Dit cijfer is in het kader van de tevredenheid van de burger (bij dit type zaken veelal overtreder) opvallend hoog en bijzonder gezien de context van de relatie. Met de inzet van mediationvaardigheden lijkt sprake van een win-win situatie: naleefgedrag komt tot stand zonder de onderliggende relaties te beschadigen en binnen een aantrekkelijke tijdspanne. Escalatie en verharding van standpunten over en weer kunnen hiermee voorkomen worden.

Resultaten beleving burger:

- *Tevredenheid over inbreng van de ambtenaar.* Van de respondenten geeft 57% aan tevreden te zijn over de inbreng van de behandelend ambtenaar (stelling 1, 2, en 3).
- *Tevredenheid over bejegening door de ambtenaar.* Van de respondenten geeft 90% aan tevreden te zijn over de bejegening door de behandelend ambtenaar (stelling 4, 5, en 6).
- *Tevredenheid met de uitkomst.* Van de respondenten geeft 57% aan tevreden te zijn met de uitkomst van de zaak (stelling 7, 8, en 9).
- *Vertrouwen in gemaakte afspraken.* Van de respondenten geeft 93% aan vertrouwen te hebben in de afspraken die zijn gemaakt (stelling 10, 11, en 12).
- *Oplossing of uitkomst van de zaak.* Van de respondenten geeft 57% aan dat het probleem is opgelost (stelling 13).
- *Relatie tussen burger en overheid.* Van de respondenten geeft 77% aan dat de relatie met de overheid is verbeterd (stelling 14 en 15).

Beleving burger	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
De ambtenaar bracht het overleg goed op gang	0%	14%	0%	43%	43%
De ambtenaar had een positieve invloed op het gesprek	0%	29%	43%	29%	0%
De bijdrage van de ambtenaar was belangrijk tijdens ons overleg	0%	29%	14%	29%	29%
Ik ben op een beleefde manier behandeld	0%	0%	0%	43%	57%
Ik ben met respect behandeld	0%	0%	0%	43%	57%
Ik kon mijn mening geven	0%	0%	29%	29%	43%
Ik ben tevreden over de uitkomst	0%	14%	57%	14%	14%
De oplossing van de zaak was bevredigend voor mij	0%	29%	29%	29%	14%
Ik ben tevreden met de afspraken die we gemaakt hebben	0%	0%	0%	86%	14%
Ik vertrouw erop dat onze afspraken zullen worden nagekomen	0%	0%	20%	60%	20%
Ik ben ervan overtuigd dat onze afspraken zullen worden gerespecteerd	0%	0%	0%	80%	20%
Ik geloof dat we ons allemaal aan de afspraken zullen houden	0%	0%	0%	100%	0%
Het probleem is opgelost	0%	29%	14%	43%	14%
Naar mijn idee is het contact verbeterd	0%	0%	29%	57%	14%
Ik verwacht dat wij in de toekomst beter met elkaar om zullen gaan	0%	0%	17%	67%	17%
Rapportcijfer burger	7,8	Oordeel Percentage		7,5	Afgeleid Monitors
Respons	78%			7	

5.3.2 Doorlooptijden

Bij handhavingszaken is geen sprake van maximale doorlooptermijnen. Alleen bij handhavingsverzoeken van derden is er wel sprake van een wettelijke termijn waarbinnen een besluit moet worden genomen (4 weken). In dit pioniersproject is alleen sprake van handhaving op eigen initiatief van de gemeente. De gemiddelde doorlooptijd tot oplossing of aankondiging dwangsom bedroeg 30 dagen.

5.3.3 Tevredenheid van de ambtenaar²

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de beleving van de ambtenaren die het proces begeleiden en mediationvaardigheden inzetten is op zaakniveau gemeten. Deze ambtenaren hebben voor 9 zaken hun beleving geregistreerd en dat komt overeen met een responspercentage van 100%. De zaken uit het pioniersproject krijgen van de ambtenaren het rapportcijfer 8.

Resultaten beleving ambtenaren:

- *Tevredenheid over eigen inbreng.* In 93% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn over de eigen inbreng (stelling 1, 2, en 3).
- *Tevredenheid over bejegening naar burger.* In 100% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn over de eigen bejegening naar de burger toe (stelling 4, 5, en 6).
- *Tevredenheid met de uitkomst.* In 89% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn met de uitkomst van de zaak (stelling 7, 8, en 9).
- *Vertrouwen in gemaakte afspraken.* In 78% van de zaken geven de respondenten aan vertrouwen te hebben in de afspraken die zijn gemaakt (stelling 10, 11, en 12).
- *Oplossing of uitkomst van de zaak.* In 67% van de zaken geven de respondenten aan dat het probleem is opgelost (stelling 13).
- *Relatie tussen burger en overheid.* In 50% van de zaken geven de respondenten aan dat de relatie tussen de overheid en de burger is verbeterd (stelling 14 en 15).
- *Effect van de inzet van mediationvaardigheden.* In 78% van de zaken geven de respondenten aan dat de inzet van mediationvaardigheden positief uitpakt (stelling 16).

Beleving behandelend ambtenaar	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
Ik bracht het overleg goed op gang	0%	0%	0%	100%	0%
Ik had een positieve invloed op het gesprek	0%	0%	11%	89%	0%
Mijn bijdrage was belangrijk tijdens ons overleg	0%	0%	11%	89%	0%
Ik behandelde de burger beleefd	0%	0%	0%	89%	11%
Ik behandelde de burger met respect	0%	0%	0%	89%	11%
Ik gaf de burger de ruimte om zijn of haar mening te geven	0%	0%	0%	89%	11%
Ik ben tevreden met de uitkomst	0%	0%	11%	67%	22%
De oplossing van de zaak was bevredigend voor mij	0%	0%	11%	67%	22%
Ik ben tevreden met de afspraken die we gemaakt hebben	0%	0%	11%	67%	22%
Ik vertrouw erop dat onze afspraken zullen worden nagekomen	0%	0%	22%	78%	0%
Ik ben ervan overtuigd dat onze afspraken zullen worden gerespecteerd	0%	0%	22%	78%	0%
Ik geloof dat betrokkenen zich aan de afspraken zullen houden	0%	0%	22%	78%	0%
Het probleem met de burger is opgelost	0%	0%	33%	67%	0%
Naar mijn idee is het contact met de burger verbeterd	0%	0%	56%	44%	0%
Ik verwacht dat wij in de toekomst beter met elkaar om zullen gaan	0%	0%	44%	56%	0%
Voor deze zaak pakt inzet van mediationvaardigheden positief uit	0%	11%	11%	33%	44%
Rapportcijfer ambtenaar	8,0	Oordeel Percentage		7,5	Afgeleid Monitors
Respons	100%			9	

² Wij bedoelen hier de ambtenaar die mediationvaardigheden inzet d.w.z. degene die de eerste telefonische interventie pleegt, daar waar relevant een informeel overleg initieert en organiseert en tijdens een informeel overleg als gespreksleider optreedt.

5.3.4 Draagvlak

Het draagvlak voor de werkwijze in het pioniersproject is onder het team van de begeleidende ambtenaren die mediationvaardigheden inzetten in een eindevaluatie gemeten. Hieruit blijkt dat bij handhaving in primo betrokken ambtenaren in de toekomst volgens deze werkwijze willen blijven werken. Er is draagvlak voor het continueren van het inzetten van mediationvaardigheden bij handhavingzaken in het primaire proces.

Vooruitblik door behandelend ambtenaren	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
Ik wil in de toekomst blijven werken met de nieuwe werkwijze.	0%	0%	0%	50%	50%
Ik beschik over de vaardigheden die nodig zijn voor het werken met de nieuwe werkwijze.	0%	0%	0%	50%	50%
Ik wil collega's ondersteunen en begeleiden bij het werken met de nieuwe werkwijze.	0%	0%	0%	50%	50%
De nieuwe werkwijze moet de reguliere werkwijze worden.	0%	0%	0%	50%	50%
De nieuwe werkwijze moet bij zoveel mogelijk zaken worden toegepast.	0%	0%	0%	50%	50%
De nieuwe werkwijze moet uitgebreid worden naar andere domeinen.	0%	0%	0%	50%	50%
				2	Respondenten

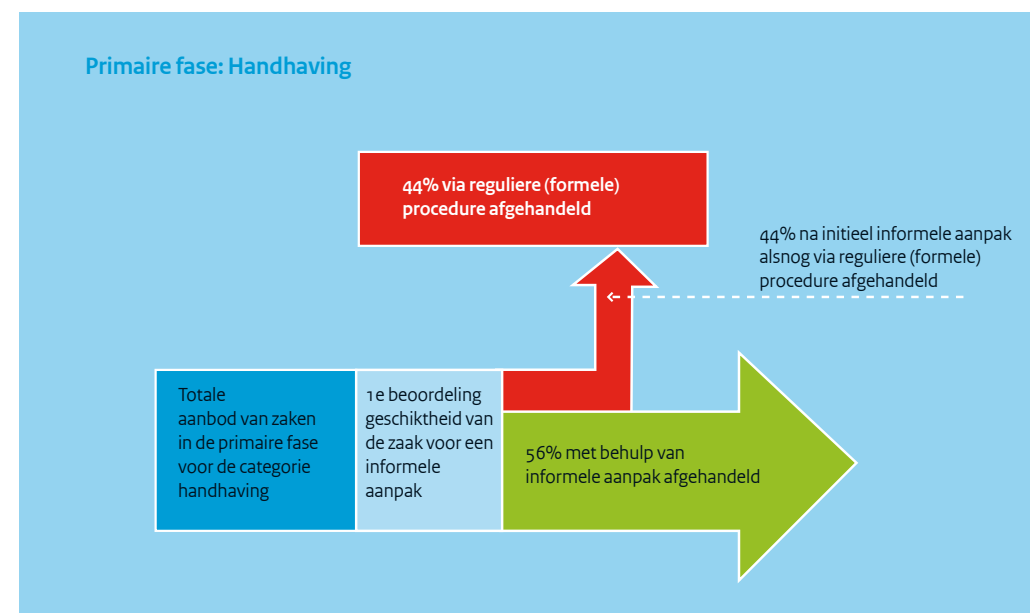
5.3.5 Oplossingspercentage

Om een oplossingspercentage voor de inzet van mediationvaardigheden bij handhavingstrajecten in het primaire proces in kaart te brengen is gepoogd om zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij juridische procedures en vormen van rechtsbescherming. Bij handhavingzaken in primo spreken wij daarom van een oplossing wanneer een formeel handhavingstraject uiteindelijk niet meer nodig is omdat de overtreder naleefgedrag is gaan vertonen.

In het pioniersproject zijn 5 van de 9 gemonitorde zaken succesvol met de inzet van mediationvaardigheden opgelost. Deze zaken zijn ook blijvend opgelost zo blijkt uit administratieve of persoonlijke controle. Voor alle zaken is de oplossing schriftelijk bevestigd. Dit komt overeen met een oplossingspercentage van 56%.

De overige 4 zaken zijn na (telefonische) interventie of een poging tot informeel overleg alsnog afgehandeld via de reguliere handhavingprocedure. In deze gevallen is een aankondiging uitgegaan van het besluit om een dwangsom op te leggen.

Figuur 5.3.5



De uitkomst van de inzet van mediationvaardigheden bij handhaving in primo is ofwel naleefgedrag van de betrokken burger of het bedrijf of het alsnog inzetten van een formeel handhavingstraject. In de zaken die succesvol met mediationvaardigheden zijn opgelost bestond de oplossing in 46% van de gevallen uit het geven van een toelichting op het besluit, uitleg van wet- en regelgeving of het bieden van een luisterend oor. In 10% van de gevallen is er sprake van een creatieve oplossing n.a.v. het geïnitieerde informele overleg tussen de behandelend ambtenaar, de betrokken burger(s) of bedrijven en eventueel de vakafdeling(en). Na een eerste telefoongesprek en soms ook aanvullend informeel overleg is in 44% van de gevallen de zaak alsnog afgehandeld via de reguliere (formele) procedure.

Van de 5 ingetrokken bezwaarzaken is 89% telefonisch afgehandeld en is in 11% van de zaken sprake van aanvullend informeel overleg op locatie.

5.3.6 Tijdsbesteding en efficiencywinst

De afhandeltijden zijn op zaakniveau gemeten. Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de afhandeltijd is relevant voor de efficiency van de procesinrichting van de organisatie. In verhouding tot de belasting die de reguliere handhavingprocedure legt op de organisatie valt de afhandeltijd binnen de pilot +/- 20% lager uit³. De gemiddelde afhandeltijd tot een oplossing of reguliere handhavingprocedure is 5 uur.

5.4 Resultaten op het gebied van zienswijzen

5.4.1 Tevredenheid van de burger

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de beleving van burgers en bedrijven is steeds op zaakniveau gemeten. Er zijn zes belevingsfactoren gemeten. Elke belevingsfactor is onderzocht met behulp van gesloten vragen (d.w.z. respondenten geven de mate aan waarin zij het eens of oneens zijn met een stelling). Om verschillen in interpretatie uit te sluiten zijn belevingsfactoren uitgevraagd met behulp van meerdere gesloten vragen.

Bij de initiatoren zijn er 17 respondenten en dat komt overeen met een responspercentage van 57%. De werkwijze in de zaken uit het pilotproject krijgt van burgers het rapportcijfer 7,3.

Resultaten beleving burger (initiator):

- Tevredenheid over inbreng van de ambtenaar. Van de respondenten geeft 80% aan tevreden te zijn over de inbreng van de behandelend ambtenaar (stelling 1, 2, en 3).
- Tevredenheid over bejegening door de ambtenaar. Van de respondenten geeft 92% aan tevreden te zijn over de bejegening door de behandelend ambtenaar (stelling 4, 5, en 6).
- Tevredenheid met de uitkomst. Van de respondenten geeft 82% aan tevreden te zijn met de uitkomst van de zaak (stelling 7, 8, en 9).
- Vertrouwen in gemaakte afspraken. Van de respondenten geeft 93% aan vertrouwen te hebben in de afspraken die zijn gemaakt (stelling 10, 11, en 12).
- Oplossing of uitkomst van de zaak. Van de respondenten geeft 54% aan dat het probleem is opgelost (stelling 13).
- Relatie tussen burger en overheid. Van de respondenten geeft 63% aan dat de relatie met de overheid is verbeterd (stelling 14 en 15).

Beleving burger	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
De ambtenaar bracht het overleg goed op gang	6%	6%	6%	63%	19%
De ambtenaar had een positieve invloed op het gesprek	7%	7%	7%	60%	20%
De bijdrage van de ambtenaar was belangrijk tijdens ons overleg	13%	7%	0%	60%	20%
Ik ben op een beleefde manier behandeld	0%	0%	0%	50%	50%
Ik ben met respect behandeld	0%	6%	6%	31%	56%
Ik kon mijn mening geven	0%	6%	6%	31%	56%
Ik ben tevreden over de uitkomst	17%	0%	8%	42%	33%
De oplossing van de zaak was bevredigend voor mij	0%	0%	10%	50%	40%
Ik ben tevreden met de afspraken die we gemaakt hebben	0%	0%	20%	50%	30%
Ik vertrouw erop dat onze afspraken zullen worden nagekomen	0%	0%	0%	67%	33%
Ik ben ervan overtuigd dat onze afspraken zullen worden gerespecteerd	0%	0%	11%	56%	33%
Ik geloof dat we ons allemaal aan de afspraken zullen houden	0%	0%	11%	56%	33%
Het probleem is opgelost	31%	0%	15%	54%	0%
Naar mijn idee is het contact verbeterd	14%	7%	21%	57%	0%
Ik verwacht dat wij in de toekomst beter met elkaar om zullen gaan	8%	8%	15%	54%	15%
Rapportcijfer burger	7,3	Oordeel Percentage		7,6	Afgeleid Monitors
Respons	57%			17	

³ Wijze van berekening: Tijdsbesteding pilot / Tijdsbesteding regulier. D.w.z. voor alle zaken (afhandeltijd tot oplossing) óf (afhandeltijd tot reguliere procedure + afhandeltijd reguliere procedure) / totale afhandeltijd indien alle zaken regulier worden afgehandeld. In de reguliere handhavingprocedure is in 75% van de gevallen het dreigen met een dwangsom voldoende om alsnog naleefgedrag te bewerkstelligen. Deze zaken kosten gemiddeld 10 uur. In 25% van de reguliere handhavingprocedures escaleert het conflict. Deze zaken zijn intensief, langlopend en kosten gemiddeld 100 uur.

5.4.2 Doorlooptijden

Onder de doorlooptijd verstaan we de tijdsduur vanaf de start van een zaak⁴ tot aan de uiteindelijke afsluiting. Als einddatum is gekozen voor ofwel de datum dat de zienswijze of klacht is ingetrokken, ofwel de datum waarop duidelijk is geworden dat de zaak via de reguliere procedure zal worden afgehandeld. Voor alle zaken in de pilot zijn de doorlooptijden bijgehouden. In verhouding tot de reguliere doorlooptijden zijn in het pioniersproject voor de categorie zienswijzen doorlooptijden gerealiseerd die gemiddeld netto 24% lager uitvallen en bruto 5% lager.

5.4.3 Tevredenheid van de ambtenaar⁵

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de beleving van de ambtenaren die het proces begeleiden en mediationvaardigheden inzetten, is op zaakniveau gemeten. Deze ambtenaren hebben in 27 zaken hun beleving geregistreerd en dat komt overeen met een responspercentage van 90%. De werkwijze in de zaken uit het pilotproject krijgt van de ambtenaren een rapportcijfer tussen 7,7 (gewogen) en 7,3 (ongewogen).

Resultaten beleving behandelend ambtenaren:

- *Tevredenheid over eigen inbreng.* In 55% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn over de eigen inbreng (stelling 1, 2, en 3).
- *Tevredenheid over bejegening naar burger.* In 100% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn over de eigen bejegening naar de burger toe (stelling 4, 5, en 6).
- *Tevredenheid met de uitkomst.* In 64% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn met de uitkomst van de zaak (stelling 7, 8, en 9).
- *Vertrouwen in gemaakte afspraken.* In 79% van de zaken geven de respondenten aan vertrouwen te hebben in de afspraken die zijn gemaakt (stelling 10, 11, en 12).
- *Oplossing of uitkomst van de zaak.* In 50% van de zaken geven de respondenten aan dat het probleem is opgelost (stelling 13).
- *Relatie tussen burger en overheid.* In 70% van de zaken geven de respondenten aan dat de relatie tussen de overheid en de burger is verbeterd (stelling 14 en 15).
- *Effect van de inzet van mediationvaardigheden.* In 47% van de zaken geven de respondenten aan dat de inzet van mediationvaardigheden positief uitpakt (stelling 16).

Beleving behandelend ambtenaar	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
Ik bracht het overleg goed op gang	0%	16%	8%	60%	16%
Ik had een positieve invloed op het gesprek	0%	8%	42%	42%	8%
Mijn bijdrage was belangrijk tijdens ons overleg	13%	17%	33%	29%	8%
Ik behandelde de burger beleefd	0%	0%	0%	59%	41%
Ik behandelde de burger met respect	0%	0%	0%	59%	41%
Ik gaf de burger de ruimte om zijn of haar mening te geven	0%	0%	0%	62%	38%
Ik ben tevreden met de uitkomst	4%	32%	8%	20%	36%
De oplossing van de zaak was bevredigend voor mij	4%	32%	4%	24%	36%
Ik ben tevreden met de afspraken die we gemaakt hebben	4%	13%	8%	38%	38%
Ik vertrouw erop dat onze afspraken zullen worden nagekomen	0%	6%	13%	31%	50%
Ik ben ervan overtuigd dat onze afspraken zullen worden gerespecteerd	0%	6%	19%	31%	44%
Ik geloof dat betrokkenen zich aan de afspraken zullen houden	0%	6%	13%	38%	44%
Het probleem met de burger is opgelost	19%	27%	4%	31%	19%
Naar mijn idee is het contact met de burger verbeterd	8%	8%	8%	50%	27%
Ik verwacht dat wij in de toekomst beter met elkaar om zullen gaan	8%	13%	17%	46%	17%
Voor deze zaak pakt inzet van mediationvaardigheden positief uit	4%	35%	15%	12%	35%
Rapportcijfer ambtenaar	7,7	Oordeel Percentage		7,3	Afgeleid Monitors
Respons	90%			27	

⁴ In de pilot is als startdatum genomen de datum van de dagtekening van de zienswijze of van de klacht.

⁵ Wij bedoelen hier de ambtenaar die mediationvaardigheden inzet d.w.z. degene die de eerste telefonische interventie pleegt, daar waar relevant een informeel overleg initieert en organiseert en tijdens een informeel overleg als gespreksleider optreedt.

5.4.4 Tevredenheid van de vakambtenaren⁶

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de beleving van de vakambtenaren is op zaakniveau gemeten. De vakambtenaren waren bij tenminste 20 zaken betrokken waarbij hun beleving is geregistreerd. De werkwijze in de zaken uit het pilotproject krijgt van vakambtenaren het rapportcijfer 7,6 (ongewogen).

Resultaten beleving vakambtenaren:

- *Tevredenheid over eigen inbreng.* In 95% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn over de eigen inbreng (stelling 1, 2, en 3).
- *Tevredenheid over bejegening naar burger.* In 100% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn over de eigen bejegening naar de burger toe (stelling 4, 5, en 6).
- *Tevredenheid met de uitkomst.* In 63% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn met de uitkomst van de zaak (stelling 7, 8, en 9).
- *Vertrouwen in gemaakte afspraken.* In 75% van de zaken geven de respondenten aan vertrouwen te hebben in de afspraken die zijn gemaakt (stelling 10, 11, en 12).
- *Oplossing of uitkomst van de zaak.* In 31% van de zaken geven de respondenten aan dat het probleem is opgelost (stelling 13).
- *Relatie tussen burger en overheid.* In 80% van de zaken geven de respondenten aan dat de relatie tussen de overheid en de burger is verbeterd (stelling 14 en 15).
- *Effect van de inzet van mediationvaardigheden.* In 62% van de zaken geven de respondenten aan dat de inzet van mediationvaardigheden positief uitpakt (stelling 16).

Beleving vakambtenaar	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
Mijn collega bracht het overleg goed op gang	0%	0%	8%	69%	23%
Mijn collega had een positieve invloed op het gesprek	0%	0%	0%	67%	33%
De bijdrage van mijn collega was belangrijk tijdens ons overleg	0%	4%	8%	58%	33%
Mijn collega behandelde de burger beleefd	0%	0%	0%	50%	50%
Mijn collega behandelde de burger met respect	0%	0%	0%	50%	50%
Mijn collega gaf de burger de ruimte om zijn of haar mening te geven	0%	0%	0%	42%	58%
Ik ben tevreden met de uitkomst	0%	25%	17%	25%	33%
De oplossing van de zaak was bevredigend voor mij	0%	27%	18%	18%	36%
Ik ben tevreden met de afspraken die we gemaakt hebben	0%	25%	0%	58%	17%
Ik vertrouw erop dat onze afspraken zullen worden nagekomen	0%	9%	9%	45%	36%
Ik ben ervan overtuigd dat onze afspraken zullen worden gerespecteerd	0%	9%	18%	45%	27%
Ik geloof dat betrokkenen zich aan de afspraken zullen houden	0%	10%	20%	50%	20%
Het probleem met de burger is opgelost	23%	15%	31%	15%	15%
Naar mijn idee is het contact met de burger verbeterd	0%	9%	0%	73%	18%
Ik verwacht dat wij in de toekomst beter met elkaar om zullen gaan	10%	20%	0%	40%	30%
Voor deze zaak pakt inzet van mediationvaardigheden positief uit	31%	0%	8%	15%	46%
Rapportcijfer ambtenaar				7,6	Afgeleid Monitors
Respons				20	

⁶ Wanneer bij de bespreking van de resultaten op grond van de bezwaarfase gesproken wordt over de 'vakambtenaar' bedoelen wij de ambtenaar die inhoudelijk verantwoordelijk is voor het primaire besluit.

5.4.5 Draagvlak

Het draagvlak voor de werkwijze in het pioniersproject is onder het projectteam van de begeleidende ambtenaren die mediationvaardigheden inzetten in een eindevaluatie gemeten. Hieruit blijkt dat alle respondenten in de toekomst met de werkwijze willen blijven werken. Er is een breed draagvlak onder de ambtenaren voor het continueren van het inzetten van mediationvaardigheden.

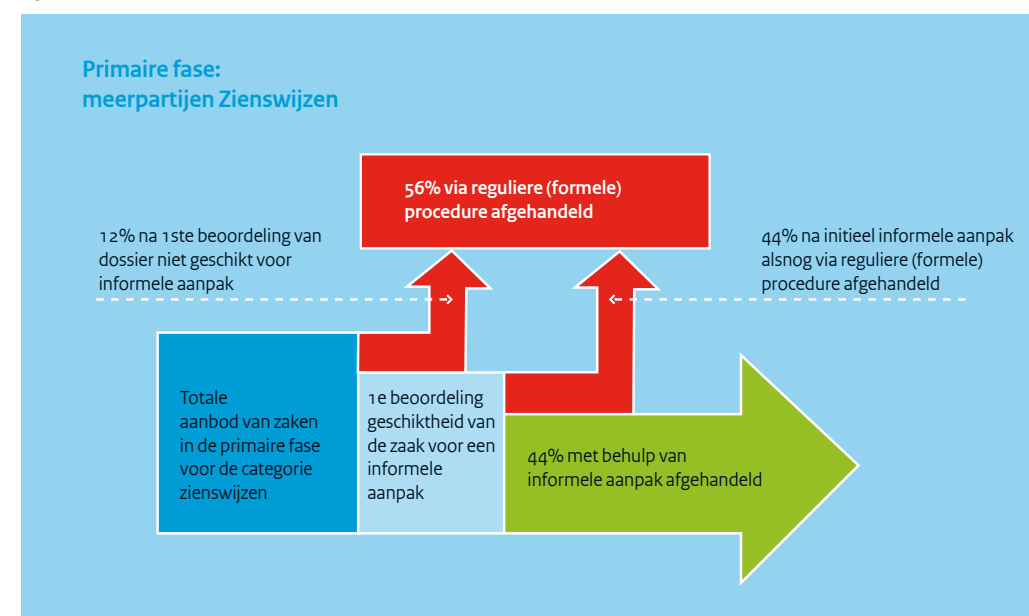
Vooruitblik door behandelend ambtenaren	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
Ik wil in de toekomst blijven werken met de nieuwe werkwijze.	0%	0%	0%	70%	30%
Ik beschik over de vaardigheden die nodig zijn voor het werken met de nieuwe werkwijze.	0%	0%	30%	60%	10%
Ik wil collega's ondersteunen en begeleiden bij het werken met de nieuwe werkwijze.	0%	10%	20%	60%	10%
De nieuwe werkwijze moet de reguliere werkwijze worden.	0%	10%	10%	70%	10%
De nieuwe werkwijze moet bij zoveel mogelijk zaken worden toegepast.	0%	10%	20%	50%	20%
De nieuwe werkwijze moet uitgebreid worden naar andere domeinen.	0%	0%	0%	80%	20%
				10	Respondenten

5.4.6 Intrekking zienswijze/klacht/verzoek

De uitkomst/oplossing kan voor deze categorie bestaan uit een intrekking van de zienswijze of alsnog een primair besluit (en mogelijk een planschade-, bezwaar- of beroepsprocedure). Bij zienswijzen spreken wij van een oplossing wanneer een zienswijze is ingetrokken. Bij het in kaart brengen van de resultaten rondom zienswijzen zijn ook de uiteindelijke bezwaarpercentages betrokken. In overleg met de pioniers is onderzocht bij hoeveel van de op informele wijze behandelde zienswijzeprocedures er uiteindelijk alsnog bezwaar wordt ingediend. Dit gegeven is vervolgens afgezet tegen het percentage indieners van zienswijzen dat in de reguliere procedure alsnog bezwaar maakt. In het pionierstraject zijn 15 van de 30 gemonitorde zaken succesvol met de inzet van mediationvaardigheden opgelost. Naast de 12% van zaken die op basis van een eerste beoordeling van het dossier zijn afgevalen komt dit overeen met een oplossingspercentage van 44%. De overige zaken zijn na (telefonische) interventie of een poging tot informeel overleg alsnog afgehandeld via de reguliere procedure.

Zienswijzen in het primaire proces betreffen, zoals eerder al werd aangegeven, doorgaans complexe zaken met meerdere belanghebbenden die in conflict zijn. Gezegd wordt dat werken met zienswijzen werk is voor gevorderden omdat het veelal multi-party conflicten zijn. Deze hebben als lastige kenmerken verschillende gedragsstijlen aan tafel, complexer regiebehoud en veelheid aan belangen die ofwel gemeenschappelijk, verenigbaar dan wel tegenstrijdig kunnen zijn. Een oplossingspercentage van 44% is daarom opmerkelijk gezien de complexiteit van de betreffende domeinen en de mogelijke burencollicten die eraan ten grondslag kunnen liggen.

Figuur 5.4.6



In de zaken die succesvol met mediationvaardigheden zijn opgelost bestond de oplossing in 6% van de gevallen uit het geven van een toelichting op het besluit, uitleg van wet- en regelgeving of het bieden van een luisterend oor. In 6% van de gevallen was er sprake van aanpassing of herziening van een (voorgenomen) besluit. In 32% van de gevallen was er sprake van een creatieve oplossing n.a.v. het geïnitieerde informele overleg tussen de behandelend ambtenaar, de betrokken burger(s) of bedrijven en eventuele andere instellingen of organisaties. In deze zaken vervulde de gemeente veelal een bemiddelende rol die de betrokken partijen in de gelegenheid stelde om een oplossing te vinden. Burencollicten zijn in deze zaken veelal verbeterd. Na een eerste telefoongesprek en soms ook aanvullend informeel overleg is in 56% van de gevallen de voorkeur gegeven aan de reguliere (formele) procedure.

Van de 15 ingetrokken zienswijzen is 50% telefonisch afgehandeld en is in 50% van de zaken sprake van aanvullend informeel overleg of een keukentafelgesprek.

5.4.7 Tijdsbesteding en efficiëncywinst

De afhandeltijden zijn op zaakniveau gemeten. Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de afhandeltijd is relevant voor de efficiency van de procesinrichting van de organisatie. In verhouding tot de belasting die de reguliere procedure legt op de organisatie in het geheel valt de afhandeltijd binnen de pilot +/- 20% lager uit. Er vindt een verschuiving plaats van werkzaamheden aan de achterzijde (verdedigen in en afhandelen van bezwaar- en beroepszaken) naar de voorzijde (informeel overleg in zienswijze zaken). Dat wil zeggen, het aantal planschade-, bezwaar- en beroepsprocedures neemt af, maar de tijdsbesteding in de primaire besluitvormingsfase neemt toe.

Bij alle zaken hebben de begeleidende ambtenaren die mediationvaardigheden inzetten en de projectleider aangegeven of planschade-, bezwaar- en beroepsprocedures zijn voorkomen gebaseerd op een professionele inschatting. Bij het berekenen van het effect op de afhandeltijd is de aanname gedaan dat in de helft van de zaken waarin is aangegeven dat planschade-, bezwaar- en beroepsprocedures (waarschijnlijk) zijn voorkomen, er in de reguliere procedure ook daadwerkelijk sprake zou zijn van een planschade-, bezwaar- of beroepsprocedure. In de overige gevallen wordt de aanname gedaan dat burgers uiteindelijk toch van een procedure zouden hebben afgezien, dat omstandigheden veranderen en de grond voor een procedure vervalft, of dat bezwaarschriften niet ontvankelijk worden verklaard.

Bij het berekenen van de afhandeltijd in de pilot is rekening gehouden met werkoverleg (180 uur) en aanvullende (monitoring) evaluatie gesprekken (11 uur).

5.5 Resultaten afwijzingen

5.5.1 Tevredenheid van de burger

Als een aanvraag van een burger wordt afgewezen is het begrijpelijk dat hij of zij niet erg tevreden is met de uitkomst. De inzet van mediationvaardigheden draagt er echter toe bij dat de burger de negatieve uitkomst in veel gevallen wel kan aanvaarden en ook het persoonlijk contact van de ambtenaar met de burger wordt gewaardeerd. Met het inzetten van mediationvaardigheden bij afwijzingen wordt er namelijk meer gedaan dan het uitdelen van een inhoudelijke klap: er is aandacht en zorg voor het opvangen van de reactie, emotie en beleving en vervolgens wordt gekeken of er ruimte en behoefte is aan uitleg en het exploreren op wat wel tot de mogelijkheden behoort. Er is bij dit type zaken sprake van een aanvrager van een vergunning of een voorziening en dat op deze aanvraag mogelijk negatief besloten gaat worden. Met de kanttekening dat het inzetten van mediationvaardigheden er (mogelijk) voor heeft gezorgd dat de klanttevredenheid hoger scoort en vervolprocedures zijn voorkomen. Om die reden is het zeer begrijpelijk dat de burger hier een lager rapportcijfer geeft dan bij de andere categorieën uit de primaire fase maar niettemin gaat het nog om een ruime voldoende.

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de beleving van burgers is steeds op zaakniveau gemeten. In totaal zijn er 79 respondenten en dat komt overeen met een responspercentage van 63%. We onderscheiden zes belevingsfactoren. Elke belevingsfactor is onderzocht met behulp van gesloten vragen (d.w.z. respondenten geven de mate aan waarin zij het eens of oneens zijn met een stelling). Om verschillen in interpretatie uit te sluiten zijn meerdere gesloten vragen gesteld.

De informele aanpak bij deze zaken uit de pilotprojecten krijgen van burgers het rapportcijfer 6,4.

Resultaten beleving burger:

- *Tevredenheid over inbreng van de ambtenaar.* Van de respondenten geeft 76% aan tevreden te zijn over de inbreng van de behandelend ambtenaar (stelling 1, 2, en 3).
- *Tevredenheid over bejegening door de ambtenaar.* Van de respondenten geeft 93% aan tevreden te zijn over de bejegening door de behandelend ambtenaar (stelling 4, 5, en 6).
- *Tevredenheid met de uitkomst.* Van de respondenten geeft 50% aan tevreden te zijn met de uitkomst van de zaak (stelling 7, 8, en 9).
- *Vertrouwen in gemaakte afspraken.* Van de respondenten geeft 77% aan vertrouwen te hebben in de afspraken die zijn gemaakt (stelling 10, 11, en 12).
- *Oplossing of uitkomst van de zaak.* Van de respondenten geeft 41% aan dat het probleem is opgelost (stelling 13).
- *Relatie tussen burger en overheid.* Van de respondenten geeft 60% aan dat de relatie met de overheid is verbeterd (stelling 14 en 15).

Beleving burger	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
De ambtenaar bracht het overleg goed op gang	4%	7%	4%	66%	18%
De ambtenaar had een positieve invloed op het gesprek	4%	9%	16%	51%	19%
De bijdrage van de ambtenaar was belangrijk tijdens ons overleg	6%	7%	13%	54%	20%
Ik ben op een beleefde manier behandeld	1%	0%	0%	62%	36%
Ik ben met respect behandeld	3%	3%	3%	56%	35%
Ik kon mijn mening geven	3%	3%	4%	57%	33%
Ik ben tevreden over de uitkomst	25%	24%	9%	28%	13%
De oplossing van de zaak was bevredigend voor mij	21%	19%	12%	34%	13%
Ik ben tevreden met de afspraken die we gemaakt hebben	20%	6%	12%	43%	18%
Ik vertrouw erop dat onze afspraken zullen worden nagekomen	12%	2%	10%	55%	21%
Ik ben ervan overtuigd dat onze afspraken zullen worden gerespecteerd	11%	4%	7%	60%	19%
Ik geloof dat we ons allemaal aan de afspraken zullen houden	11%	0%	14%	57%	18%
Het probleem is opgelost	27%	14%	17%	29%	13%
Naar mijn idee is het contact verbeterd	15%	8%	17%	46%	14%
Ik verwacht dat wij in de toekomst beter met elkaar om zullen gaan	9%	8%	22%	45%	16%
Rapportcijfer burger	6,4	Oordeel Percentage		6,9	Afgeleid Monitors
Respons	63%			79	

5.5.2 Doorlooptijden

In verhouding tot de verplichte termijn zijn in de pioniersprojecten doorlooptijden gerealiseerd die gemiddeld 20% lager uitvallen dan de maximale wettelijke termijn.

5.5.3 Tevredenheid van de ambtenaar⁷

Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de beleving van de begeleidende ambtenaren die mediationvaardigheden inzetten, is op zaakniveau gemeten. Deze ambtenaren hebben voor 142 zaken hun beleving geregistreerd en dat komt overeen met een responspercentage van 86%. De zaken uit het pilotproject krijgen van de ambtenaren een rapportcijfer tussen 7,1 (gewogen) en 7,8 (ongewogen).

Resultaten beleving behandelende ambtenaren:

- *Tevredenheid over eigen inbreng.* In 91% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn over de eigen inbreng (stelling 1, 2, en 3).
- *Tevredenheid over bejegening naar burger.* In 99% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn over de eigen bejegening naar de burger toe (stelling 4, 5, en 6).
- *Tevredenheid met de uitkomst.* In 82% van de zaken geven de respondenten aan tevreden te zijn met de uitkomst van de zaak (stelling 7, 8, en 9).
- *Vertrouwen in gemaakte afspraken.* In 82% van de zaken geven de respondenten aan vertrouwen te hebben in de afspraken die zijn gemaakt (stelling 10, 11, en 12).
- *Oplossing of uitkomst van de zaak.* In 57% van de zaken geven de respondenten aan dat het probleem is opgelost (stelling 13).
- *Relatie tussen burger en overheid.* In 55% van de zaken geven de respondenten aan dat de relatie tussen de overheid en de burger is verbeterd (stelling 14 en 15).
- *Effect van de inzet van mediationvaardigheden.* In 63% van de zaken geven de respondenten aan dat de inzet van mediationvaardigheden positief uitpakt (stelling 16).

⁷ Wij bedoelen hier de ambtenaar die mediationvaardigheden inzet d.w.z. degene die de eerste telefonische interventie pleegt, daar waar relevant een informeel overleg initieert en organiseert en tijdens een informeel overleg als gespreksleider optreedt.

Beleving behandelend ambtenaar	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
Ik bracht het overleg goed op gang	0%	1%	4%	81%	15%
Ik had een positieve invloed op het gesprek	0%	3%	8%	79%	10%
Mijn bijdrage was belangrijk tijdens ons overleg	13%	1%	11%	75%	13%
Ik behandelde de burger beleefd	0%	0%	0%	56%	44%
Ik behandelde de burger met respect	0%	1%	0%	54%	45%
Ik gaf de burger de ruimte om zijn of haar mening te geven	0%	1%	0%	54%	45%
Ik ben tevreden met de uitkomst	1%	8%	9%	62%	20%
De oplossing van de zaak was bevredigend voor mij	2%	9%	15%	51%	23%
Ik ben tevreden met de afspraken die we gemaakt hebben	1%	6%	4%	64%	24%
Ik vertrouw erop dat onze afspraken zullen worden nagekomen	3%	3%	14%	53%	28%
Ik ben ervan overtuigd dat onze afspraken zullen worden gerespecteerd	3%	3%	13%	58%	24%
Ik geloof dat betrokkenen zich aan de afspraken zullen houden	3%	3%	13%	59%	23%
Het probleem met de burger is opgelost	6%	19%	19%	44%	14%
Naar mijn idee is het contact met de burger verbeterd	1%	10%	31%	47%	10%
Ik verwacht dat wij in de toekomst beter met elkaar om zullen gaan	2%	6%	39%	43%	10%
Voor deze zaak pakt inzet van mediationvaardigheden positief uit	1%	12%	24%	45%	18%
Rapportcijfer ambtenaar	7,1	Oordeel Percentage		7,7	Afgeleid Monitors
Respons	84%			106	

5.5.4 Draagvlak

Het draagvlak voor de werkwijze in de pioniersprojecten is onder de teams van de begeleidende ambtenaren die mediationvaardigheden inzetten in een eindevaluatie gemeten. Hieruit blijkt dat 75% van de respondenten in de toekomst met de werkwijze willen blijven werken. Er is een breed draagvlak onder de ambtenaren voor het continueren van het inzetten van mediationvaardigheden bij bezwaarbehandeling.

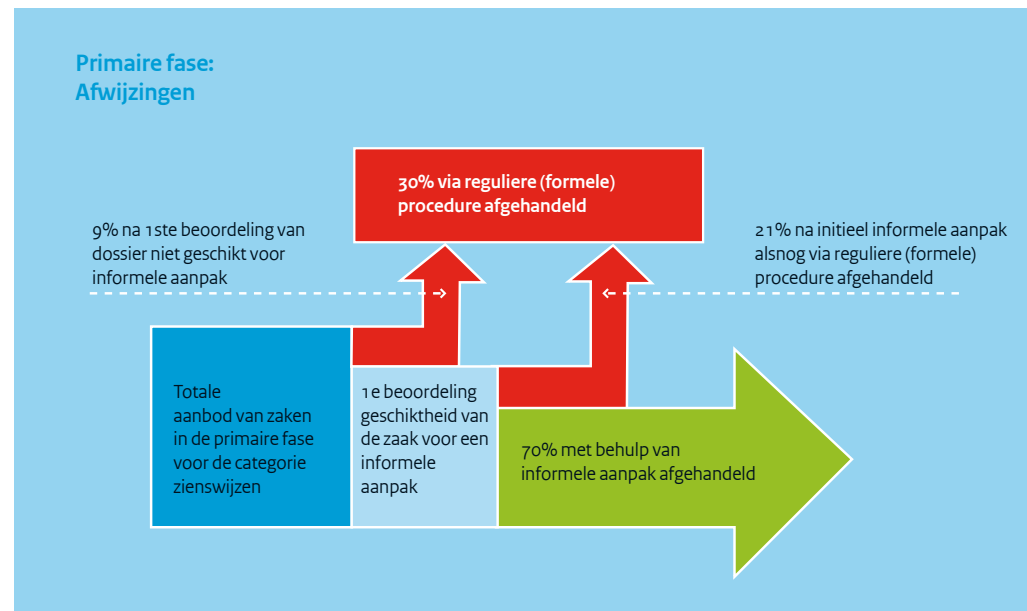
Vooruitblik door behandelend ambtenaren	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
Ik wil in de toekomst blijven werken met de nieuwe werkwijze.	0%	0%	25%	59%	16%
Ik beschik over de vaardigheden die nodig zijn voor het werken met de nieuwe werkwijze.	3%	0%	19%	69%	9%
Ik wil collega's ondersteunen en begeleiden bij het werken met de nieuwe werkwijze.	0%	6%	38%	47%	9%
De nieuwe werkwijze moet de reguliere werkwijze worden.	0%	3%	28%	59%	9%
De nieuwe werkwijze moet bij zoveel mogelijk zaken worden toegepast.	0%	3%	25%	63%	9%
De nieuwe werkwijze moet uitgebreid worden naar andere domeinen.	0%	3%	34%	53%	9%
				32	Respondenten

5.5.5 Oplossingspercentage

De uitkomst of oplossing van de inzet van mediationvaardigheden is bij afwijzingen minder hard aan te tonen dan bij handhaving of zienswijzen, omdat hier niet geconstateerd kan worden of er sprake is van naleefgedrag of een intrekking van een zienswijze/klacht. De uitkomst is in alle gevallen het doen uitgaan van een primair besluit: de (gedeeltelijke) afwijzing. Slechts in een klein aantal gevallen is er alsnog sprake van een toekenning door bijvoorbeeld nieuwe informatie en inzichten die in het persoonlijke en informele contact boven water zijn gekomen. Om het oplossingspercentage in geval van de inzet van mediationvaardigheden bij afwijzingen in het primaire proces in kaart te brengen, is gekeken naar het aantal zaken waarin uiteindelijk bezwaar is ingediend tegen de afwijzing. Ook dit percentage is afgezet tegen de aantallen bezwaren die normaal gesproken volgen na een afwijzing in de reguliere procedure.

Gedurende het pioniersproject zijn 97 van de 126 gemonitorde zaken succesvol met de inzet van mediationvaardigheden opgelost. Naast de 9% zaken die op basis van een eerste beoordeling van het dossier zijn afgefallen voor een informele aanpak komt dit overeen met een oplossingspercentage van 70%. De overige 29 zaken zijn na de telefonische interventie en de poging tot informeel overleg alsnog afgehandeld via de reguliere formele procedure.

Figuur 5.5.5



In de zaken die succesvol met mediationvaardigheden zijn opgelost bestond de oplossing in 52% van de gevallen uit het geven van een toelichting op het besluit, uitleg van de wet- en regelgeving of het bieden van een luisterend oor. In 3% van de gevallen is sprake van een herziening of aanpassing van het voorgenomen besluit. In 12% van de gevallen is sprake van een creatieve oplossing n.a.v. het geïnitieerde informele overleg tussen de behandelend ambtenaar, de betrokken burger(s) of bedrijven en eventueel de vakafdeling(en) en in 3% van de gevallen is de aard van de oplossing ongewis. Na een eerste telefoongesprek en soms ook aanvullend informeel overleg is in 21% van de gevallen de voorkeur gegeven aan de reguliere (formele) procedure.

Van de 97 opgeloste zaken is 60% telefonisch afgehandeld en is in 40% van de zaken sprake van aanvullend informeel overleg of keukentafelgesprek.

5.5.6 Tijdsbesteding

De afhandeltijden zijn op zaakniveau gemeten. Het effect van de inzet van mediationvaardigheden op de afhandeltijd is relevant voor de efficiëntie van de procesinrichting van de organisaties. De afhandeltijd binnen de pilotprojecten valt +/- 4% lager uit. Ook bij deze categorie vindt een verschuiving plaats van werkzaamheden aan de achterzijde (verdedigen in en afhandelen van bezwaar- en beroepszaken) naar de voorzijde (informeel overleg bij voorgenomen afwijzingen).

5.6 Conclusies

De inzet van mediationvaardigheden leidt ook in het primaire proces tot een hoge tevredenheid van de burger, een hoge arbeidstevredenheid van de betrokken ambtenaren, een verbetering van de kwaliteit van het primaire besluit en een afname van het aantal vervolgproudures of bezwaren. Deze resultaten maken het de moeite waard om op veel grotere schaal mediationvaardigheden in de primaire fase in te zetten, te monitoren en te onderzoeken. Een bredere basis zorgt voor meer gefundeerde uitspraken op de meerwaarde en het nut en de noodzaak. Daarnaast maakt een bredere uitrol en verder onderzoek het ook mogelijk om procesoptimalisaties in primo te realiseren. Het is dan ook zaak de verdere ontwikkeling, ervaring en verbetering van de kwaliteit van de inzet van mediationvaardigheden in het primaire proces te volgen naarmate het volume van pioniers, het aantal domeinen en het aantal concrete zaken toeneemt.



6

Effecten in relatie tot het type zaak, de fase, de domeinen & de projecten

6.1 Inleiding

De complexiteit van een zaak binnen een bepaald overheidsdomein vertaalt zich bij een informele aanpak niet alleen in de te doorlopen processtappen maar ook in de tijdsinvestering die deze stappen met zich mee brengen en in het effect of resultaat dat daarmee kan worden bereikt (bijv. op het gebied van de doorlooptijd, de tevredenheid van de burger en het aantal intrekkingen van bezwaren of zienswijzen). Daarnaast speelt ook de fase waarin mediationvaardigheden worden ingezet een rol (gaat het om de primaire fase of om de bezwaarfase). Het is daarom belangrijk dat bij het vergelijken of interpreteren van de resultaten van de pioniersprojecten rekening wordt gehouden met een aantal aspecten waaronder de complexiteit van de behandelde zaken, het domein, de fase (primo of bezwaar) en de uitkomst van de informele aanpak. In dit hoofdstuk wordt allereerst nader ingegaan op de verschillen in complexiteit van zaken en domeinen. Daarna worden een aantal verschillen tussen de primaire fase en bezwaarfase besproken. Vervolgens worden de verschillen in resultaat per domein weergegeven en tot slot worden ook de verschillen in resultaat van de pioniersprojecten behandeld.

6.2 Eenvoudige en complexe zaken

Uit de vorige twee hoofdstukken blijkt dat het effect van de inzet van mediationvaardigheden onder meer verschilt per domein. Hoe komt het nu dat in het ene domein zaken veel langer duren dan in het andere en het oplossingspercentage verschilt naar domein? Een belangrijke reden is de complexiteit van de zaak. In dit hoofdstuk maken we daarom onderscheid in drie categorieën zaken: statisch, dynamisch en complex.

NB. Deze indeling laat onverlet dat binnen de verschillende domeinen de moeilijkheidsgraad vaak zaak- en partij afhankelijk is.

1. Statische zaken gaan over problemen die zich lenen voor een 'eenvoudige' (telefonische) interventie. Er is sprake van een communicatiestoring, misverstand of behoefte aan uitleg. De wettelijke kaders zijn evident en er is vaak weinig discretionaire ruimte. Er is geen tot weinig sprake van escalatie en/of hoogopgelopen emoties.
2. Dynamische zaken gaan over problemen waar sprake is van een botsing van belangen of onenigheid rondom een besluit die ontstaan. De wettelijke kaders kunnen verschillend worden geïnterpreteerd. Het probleem wordt niet met een telefoontje opgelost, maar partijen zijn bereid met elkaar in gesprek te gaan over het probleem en de oplossing daarvan en deze oplossing vraagt doorgaans enige creativiteit van betrokkenen.
3. Complexe zaken gaan over problemen die verder geëscaleerd zijn, juridisch-technisch vrij ingewikkeld zijn en/of al langer spelen. Er kan sprake zijn van derde belanghebbenden zoals burens of omwonenden. Ook kan het gaan om ingrijpende beslissingen. In deze zaken wordt informeel overleg tussen betrokkenen georganiseerd met als doel om te kijken of er oplossingsrichtingen zijn in het wederzijds belang.

Statisch	Dynamisch	Complex
Fiscale Zaken	Handhaving	BWT
Openbare werken	Naheffingen	Personeelszaken
Publiekszaken	Sociale Zaken	RO
Tegemoetkoming	Subsidies	Vergunning
	Tegemoetkoming	
	Welzijn	
	Wmo	
	WWB	

Weigering bouwvergunning: een complexe zaak?

Een stel heeft een afwijzing gehad op de aanvraag voor een bouwvergunning en dient bezwaar in. Dit bezwaar komt binnen bij een medewerker bezwaar en beroep van de gemeente. Om zeker te zijn van een goede inschatting pakt de medewerker de telefoon en belt ze met de Afdeling Bouwen en Wonen. De collega's maken een afspraak om samen het bezwaar te bespreken. Daarna belt te ambtenaar van Bezwaar en Beroep met de indiener. De indieners zouden graag een gesprek hebben met de betreffende ambtenaar.

Besloten wordt binnen twee weken een informeel overleg te organiseren bij de familie thuis. In dit gesprek wordt besloten dat de familie een nieuwe aanvraag indient voor het plaatsen van een dakopbouw. Zij geven aan het bezwaar tegen de weigering van de vergunning voor de aanbouw pas in te willen trekken wanneer er positief besloten is op de aanvraag voor de dakopbouw. Er wordt afgesproken dat het bezwaar wordt aangehouden tot er meer duidelijkheid is. Na het indienen van de nieuwe aanvraag voor de dakopbouw wordt binnen drie weken positief beslist. Hierop besluit de familie het bezwaar tegen weigering van de aanbouw in te trekken.

Kortom: bij deze zaak rondom een bouwvergunning is sprake van verschillende processtappen aan de kant van de gemeente: vooroverleg, telefooncontact, informeel overleg, afspraken rondom aanhouding en administratieve afhandeling intrekking.

Ter vergelijking de procesgang van mediationvaardigheden bij een bepaald soort fiscaal bezwaar

De jaarlijkse waterschapsheffing is verstuurd aan een echtpaar en op deze aanslag staat dat er in het geval van de indieners sprake is van 3 vervuilingseenheden. Zij vormen een tweepersoonshuishouden en zijn verbaasd dat het waterschap er blijkbaar vanuit gaat dat zij met zijn drieën wonen. Wanneer ze de toelichting bij de aanslag lezen zien ze dat een eenpersoonshuishouden slechts een vervuilingseenheid opgelegd krijgt. Naar analogie redeneert het stel dat zij voor een vervuilingseenheid teveel worden aangeslagen en ze dienen bezwaar in. Het bezwaar komt binnen bij de afdeling fiscaal-juridische zaken en de medewerker neemt telefonisch contact op. De bewoner geeft aan het niet te begrijpen dat er voor drie vervuilingseenheden wordt aangeslagen terwijl ze met zijn tweeën zijn. De medewerker vertelt dat alleen een eenpersoonshuishouden in aanmerking komt voor een aanslag van een vervuilingseenheid. Dit betekent dat zodra er meer dan een persoon deel uitmaakt van het huishouden automatisch opgeschaald wordt naar drie vervuilingseenheden. Het aantal vervuilingseenheden is afgestemd op de gemiddelde woningbezetting van drie personen. De medewerker vraagt wat nu verder de beste aanpak is van het bezwaar. Meneer geeft aan dat het voor hem wel duidelijk is en hij besluit het bezwaar in te trekken. De medewerker spreekt af dat hij een intrekkingverklaring toestuurt. Binnen een week wordt deze geretourneerd en is de bezwaarprocedure tot een einde gekomen.

Kortom: bij deze zaak rondom een fiscale vervuilingseenheden is sprake van een beperkt aantal processtappen aan de kant van het waterschap: telefonisch contact en de administratieve afhandeling van (de intrekking van) het bezwaar.

De complexiteit en het aantal processtappen brengen een verschil in tijdsinvestering in het persoonlijk contact met de burger met zich mee. Dit is per domein nader uiteengezet in onderstaande tabel.

Tabel 6.2 Tijdsbesteding naar afhandeltijd en burgercontact per domein

	Domein	Aantal zaken (n=1095)	Afhandeltijd (in uren)	Burgercontact (in uren)
1	BWT	82	6,16	1,85
2	Fiscale Zaken	58	0,58	0,2
3	Handhaving	62	6,93	1,26
4	Openbare Werken	17	9,43	3,3
5	Personeelszaken	24	8,11	0,89
6	Publiekszaken	31	9,1	0,81
7	RO (alg)	86	10,53	2,28
8	Sociale Zaken	36	3,96	1,36
9	Subsidies	116	4,03	0,94
10	Tegemoetkoming	132	2,03	0,37
11	Vergunning	130	5,49	1,28
12	Welzijn	22	2,93	1,23
13	WMO	150	3,4	1,12
14	WWB	121	4,11	1,4
15	Overig ¹	28	n.v.t.	n.v.t.

Uit de tabel blijkt dat er sprake van verschillen in de afhandeltijd en de tijd die feitelijk aan contact met de burger wordt besteed. Een proactieve aanpak werkt maar vraagt om specifieke vormen, methoden en processen per domein. Dit impliceert ook voor overheidsorganisaties die deze methode inzetten binnen de verschillende domeinen, dat de betreffende medewerkers voldoende autonomie hebben om het proces zo aan te pakken als nodig is. In hoofdstuk 7 wordt dit aspect verder uitgewerkt.

¹ Deze zaken zijn niet als een domein te duiden maar betreffen een restgroep van 28 zaken.

6.3 Primaire fase of bezwaarfase?

In zowel de primaire fase als in de bezwaarfase leidt de inzet van mediationvaardigheden tot positieve resultaten. Er zijn echter ook verschillen. Gegeven het feit dat het aantal gemonitorde zaken in de primaire fase (165) behoorlijk verschilt met het aantal zaken dat in de bezwaarfase is gemonitord (930) en het aantal domeinen in de primaire fase veel beperkter dan het aantal domeinen in de bezwaarfase, is het niet goed mogelijk om de verschillen in uitkomst precies te duiden. Met enige terughoudendheid willen wij toch een aantal verschillen tussen de primaire fase en bezwaarfase belichten die mogelijk effect zouden kunnen hebben op de mogelijkheden en uitkomsten in beide fasen. Aansluitend geven wij een aantal verschillen in uitkomsten weer.

6.3.1 Verschillen tussen primo en bezwaar

Verschil in beslistermijnen

Een voordeel van het inzetten van mediationvaardigheden in de bezwaarfase hangt samen met het feit dat de beslistermijnen in die fase ruimer zijn en het opschorten en verdagen van de beslistermijn eenvoudiger is dan in de primaire fase. De ruimere termijnen en verlengingsmogelijkheden bieden in de bezwaarfase daarmee meer ruimte voor informeel overleg. Indien een bestuursorgaan een onafhankelijke bezwarencommissie heeft ingesteld, geldt ingevolge artikel 7:10 Awb (sinds 1 oktober 2009) een beslistermijn van 12 weken. Tot 1 januari 2009 was deze beslistermijn 10 weken. Is er geen onafhankelijke bezwarencommissie ingesteld, dan geldt een beslistermijn van zes weken. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste 6 weken verdagen. Tot 1 oktober 2009 kon voor ten hoogste 4 weken verdaagd worden. Verder uitstel is mogelijk als alle belanghebbenden daarmee instemmen, dan wel de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad. Het effect van het verschil in beslistermijnen op de mogelijkheden van een informele aanpak in het primaire proces dient met de verdere ontwikkeling van de inzet van mediationvaardigheden in deze fase nader onderzocht te worden.

'Rijpheid' van de conflictsituatie

Wanneer nog geen definitief primair besluit genomen is en partijen aan het begin staan van een potentiële conflictsituatie zou het zo kunnen zijn dat de bereidheid om te zoeken naar oplossingen in het wederzijds belang minder groot is. De feiten en belangen zijn minder uitgekristalliseerd dan een fase later wanneer een bepaald negatief besluit concreet op tafel ligt. Kortom: het uitgangspunt kan verschillen. Verkeren partijen nog in de besluitvormende fase met elkaar of ligt er al een besluit op tafel dat wordt afgesloten met een rechtsbeschermingsclausule? De kosten/batenanalyse van betrokken partijen zou beïnvloed kunnen worden door het kader, de grondslag van het besluit: wat ligt er nu en wat betekent dat? Wat is echt belangrijk? Wat is de beste aanpak van het probleem? Wat kan er wel? Op grond van de huidige resultaten en omvang van het aantal projecten in de primaire fase is dit echter nog onvoldoende duidelijk. Aan de hand van de verdere ontwikkeling van de inzet van mediationvaardigheden in primo zou dit nader onderzocht kunnen worden.

'Dubbelrol' voor de ambtenaar in primo

Uitzonderingen daargelaten is in het primaire proces doorgaans sprake van een dubbelrol voor de ambtenaar: de vakambtenaar begeleidt het proces en is inhoudelijk verantwoordelijk. Dit is een belangrijk verschil met de inzet van mediationvaardigheden bij de bezwaarbehandeling. In de bezwaarfase is immers veelal sprake van gescheiden rollen; de ambtenaar van Juridische Zaken/de afdeling bezwaar & beroep begeleidt het proces en richt zich op communicatieherstel terwijl de vakambtenaar de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor zijn rekening neemt. De vakambtenaar moet bij de inzet van mediationvaardigheden in primo dus twee rollen combineren. Als vakspecialist denkt hij 'out of de box' met de burger mee over wat er wel mogelijk is (binnen de kaders van wet- en regelgeving) en tegelijkertijd begeleidt hij het proces en richt hij zich op het communicatieherstel met de betrokken burger. Het zou zo kunnen zijn dat het vervullen van deze dubbelrol effect heeft op de resultaten die op deze wijze bereikt kunnen worden. Ook dit aspect dient aan de hand van de verdere ontwikkeling van de inzet van mediationvaardigheden in primo nader onderzocht te worden.

Kennis & ervaring

In vergelijking tot de primaire fase is er veel meer kennis en ervaring omtrent het werken met mediationvaardigheden in de bezwaarfase. In 2003 zijn het UWV en de provincie Overijssel gestart met de eerste twee pilotprojecten waarbij mediationvaardigheden in de bezwaarfase werden ingezet. De inzet van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de verdere uitrol en toepassing van mediationvaardigheden in de publieke dienstverlening hebben de afgelopen twee jaar geleid tot een behoorlijke groei en evolutie. De eerste pioniers hebben gediend als inspirator voor vele anderen. De ervaringen, kennis en kunde opgedaan in eerdere projecten bleek goed overdraagbaar naar dit pionierstraject. Ontwikkelde instrumenten en kennis op het gebied van het opstarten van een eigen project, de begeleiding, intervisie en coaching, het organiseren van draagvlak en de benodigde vaardigheden konden door nieuwe starters gebruikt worden. Daarnaast gaven de goede resultaten van de eerste pioniers zelfvertrouwen en versterken het besef van nut en noodzaak.

In 2008/2009 zijn pioniers voor het eerst ook gestart met het inzetten van mediationvaardigheden in het primaire proces (de helft van de 'primaire' pioniers had al wel een succesvol project in de bezwaarfase verwezenlijkt). Daarbij is niet zozeer de afdeling juridische zaken aan zet, maar de behandelend ambtenaar van de vakafdeling en een aanvrager/indiener en eventuele derde belanghebbenden. De verwachting is - ook bij de betrokken pioniers - dat in het primaire proces verdere progressie mogelijk is. Deze verwachting is mede gebaseerd op het beeld dat de eerste pioniers bij bezwaarbehandeling zoals UWV en de provincie Overijssel hebben laten zien: naarmate meer ervaring is opgedaan met het inzetten van mediationvaardigheden verbeteren de resultaten en nemen de successen toe.

² Een luisterend oor: over de inzet van mediationvaardigheden, Ministerie van BZK, 2008. Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid en administratieve lastenvermindering, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door het NMI, 2008 & Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid, een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door Sira consulting b.v. 2008.

6.3.2 Verschil in resultaat

Bij vergelijkingen en interpretaties op grond van de resultaten van de pioniers dient in ieder geval rekening gehouden te worden met de complexiteit van de behandelde zaken, het domein, de fase en de uitkomst van de informele aanpak. De inzet van mediationvaardigheden leidt over het algemeen tot positieve resultaten en tot grote tevredenheid van alle partijen in zowel de primaire fase als in de bezwaarfase. In het primaire proces zijn de gemeten resultaten op enkele punten echter iets minder dan in de bezwaarfase. De burgers zijn op de meeste gemeten punten iets minder tevreden. Wij plaatsten daarbij al de aantekening dat de hoeveelheid gemonitorde zaken en onderzochte domeinen wat de primaire fase betreft veel beperkter was. Daarnaast zijn er in het kader van het pionierstraject in primo verhoudingsgewijs veel negatieve besluiten behandeld. Zoals ook uit hoofdstuk 7 blijkt leidt dat type besluit doorgaans tot een iets lagere tevredenheid van de burger. De resultaten in primo en bezwaar worden in paragraaf 6.5 vergeleken.

Tabel 6.3.2 Uitkomst informele aanpak bezwaarfase & primaire fase per domein

Uitkomst informele aanpak bezwaarfase & primaire fase		Aantal	%
1. Alsnog reguliere (formele) procedure		368 zaken	34%
2. Informele aanpak	Acceptatie besluit; luisterend oor, toelichting & uitleg	328 zaken	30%
	Herziening/aanpassing besluit	169 zaken	15%
	Creatieve oplossing	121 zaken	11%
	Type oplossing onbekend	109 zaken	10%
Totaal		1095 zaken	100%

6.3.3 Waar start je; in primo of bezwaar?

Waar te beginnen met nieuwe projecten in het kader van een informele aanpak? Zoals uit de vorige hoofdstukken blijkt zijn zowel de primaire fase als de bezwaarfase bijzonder geschikt om aan de slag te gaan met het inzetten van mediationvaardigheden. De vraag is echter waar binnen de betreffende organisatie draagvlak, intrinsieke motivatie en behoefte bestaat om met deze manier van werken aan de slag te gaan. Wanneer er bij een afdeling Wmo een krachtige potentiële projectleider voorhanden is en enthousiaste casemanagers werken die dienstverlening hoog in het vaandel hebben staan is de optelsom snel gemaakt. Het verdient aanbeveling te onderzoeken waar bereidheid, ruimte en nut en noodzaak bestaan om met de informele aanpak aan de slag te gaan en dat als uitgangspunt te nemen bij het opstarten en implementeren. Uiteraard kunnen de getoonde resultaten dienen als inspiratiebron het verdient echter wel de voorkeur dichtbij de ontwikkeling en stand van de eigen organisatie te blijven en dat als leidraad te hanteren.

6.4 Werken met mediationvaardigheden in verschillende domeinen

Is een pro-actieve aanpak van (potentiële) bezwaren mogelijk in verschillende domeinen? Op basis van het eerste landelijke onderzoek onder vijf verschillende overheidsorganisaties³ was de voorlopige conclusie, dat er geen reden was om op voorhand aan te nemen dat er domeinen zijn waarin een informele aanpak niet zou werken. Dit is in het pionierstraject nader onderzocht. Daarom is een breed scala van domeinen geselecteerd (Zie ook hoofdstuk 2). De belangrijkste oplossingen zijn weergegeven in onderstaande tabel 6.4. Via statistische toetsing⁴ is nagegaan of er sprake is van betekenisvolle verschillen tussen de domeinen. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn (zie ook tabel 6.2).

In tabel 6.4 is het aantal zaken opgenomen dat binnen de verschillende domeinen via een informele aanpak is opgelost. Daarbij is ook het percentage voor ieder type oplossing aangegeven. We zien dat in geval van Fiscale zaken 80% van de oplossingen bestaat uit 'informatie en aandacht', dat wil zeggen een heldere uitleg, het bieden van een luisterend oor en het tonen van begrip voor de burger. Ook bij Welzijn (60%), Wmo (66%) Handhaving (61%) en Publiekszaken (57%) is het grootste deel van de oplossingen bereikt via een heldere uitleg, het bieden van een luisterend oor en het tonen van begrip voor de burger. *Herziening van besluiten* komt veel voor bij WWB (48%), subsidies (43%), tegemoetkomingen (39%) en Sociale Zaken (33%). *Creatieve oplossingen* worden vooral bereikt in de openbare ruimte, zoals bij Openbare Werken (62%), Bouw en Woning Toezicht (52%), RO (46%), en vergunningen in het algemeen (41%). Verschilt de waardering van deze oplossingen per domein? Dit is, gezien het beperkt aantal zaken binnen veel van de domeinen, niet met zekerheid te zeggen. In de tabel is aangegeven welke vorm van oplossing in dit domein het meest door de burger wordt gewaardeerd. Daarbij zijn duidelijke verschillen per domein waar te nemen. Een luisterend oor, informatie en begrip wordt het meest gewaardeerd in WWB zaken, Integratieve oplossingen worden vooral bij Openbare werken hoog gewaardeerd, terwijl herzieningen bij een aantal andere domeinen het meest tot tevredenheid van de burger leiden.

Tabel 6.4 Uitkomst informele aanpak bezwaarfase & primaire fase per domein

Domein	Aantal zaken met oplossing	Luisterend oor, toelichting & uitleg	Herziening/aanpassing (voorgenomen) Besluit	Creatieve Oplossing	Anders/onbekend
1. BWT	50	24%	22%	52%	2%
2. Fiscale zaken	55	80%	14%	0%	6%
3. Handhaving	40	61%	14%	21%	4%
4. Openbare Werken	16	31%	8%	62%	0%
5. Rechtspositionelezaken	14	50%	17%	33%	0%
6. Publiekszaken	25	57%	29%	14%	0%
7. RO (alg)	52	21%	33%	46%	0%
8. Sociale Zaken	27	23%	35%	35%	7%
9. Subsidies	87	49%	43%	8%	0%
10. Tegemoetkoming	35	50%	39%	11%	0%
11. Vergunning	81	41%	15%	41%	3%
12. Welzijn	21	60%	30%	5%	5%
13. Wmo	110	66%	21%	12%	1%
14. WWB	98	44%	48%	6%	2%
15. Overig ⁵	16	-	-	-	-
Totaal	727				

³ Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid en administratieve lastenvermindering, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door het NMI, 2008

⁴ Gebruik is gemaakt van ANOVA-toetsen binnen SPSS.

⁵ De categorie 'overig' betreft een niet homogene groep van zaken en is daarom niet te kwalificeren als domein. Voor deze categorie is in deze tabel daarom het de uitkomst ook niet onderverdeeld naar de vier gehanteerde categorieën.

6.5 Verschillen in succes tussen de pioniersprojecten

Het algemene beeld van de door de pioniers behaalde resultaten is positief. Toch zijn er ook belangrijke verschillen tussen de pioniers. Zoals wij in de hiervoor gaande paragrafen hebben behandeld kunnen verschillen in effect en resultaat samenhangen met de complexiteit van de zaak, het domein, de fase (primo of bezwaar) en de uitkomst. Daarmee zijn echter niet alle verschillen in resultaat tussen de pioniers verklaarbaar. Alvorens we in hoofdstuk 7 nader ingaan op factoren die aantoonbaar van invloed zijn op het realiseren van succesvolle resultaten zetten wij allereerst in de hierna volgende tabellen de verschillen in resultaat tussen de pionier nader uiteen.

Het oplossingspercentage varieert in de bezwaarfase van 27% tot 95% en in de primaire fase van 50% tot 85%. Twee pioniers (nr. 11 en nr. 19) hebben in de bezwaarfase een oplossingspercentage van 95% maar dienen buiten beschouwing te worden gelaten omdat deze pioniers in afwijking tot de opzet van het pioniertraject vooral kansrijke zaken hebben geselecteerd. Het is belangrijk bij de interpretatie van de verschillen tussen de pioniers in het oog te houden dat de projecten qua domein, werkwijze en ambitie sterk variëren. Dit is een eerste en belangrijke oorzaak voor de verschillen. Daarnaast spelen ook aspecten rond de kwaliteit van het project en projectmanagement een rol. Hierop wordt in hoofdstuk 7 verder ingegaan.

Tabel 6.5 Resultaten voor alle projecten in bezwaar en primo

Project	% Opgelost	% Procedure	Doorlooptijd Bruto	Afhandeltijd	Burgercontact
<i>bezwaar</i>					
1	54%	46%	77,88	2,53	0,63
4	61%	39%	67,24	8,14	2,36
6	43%	57%	42,08	9,06	1,56
7	62%	38%	53,61	2,69	0,78
11	95%	5%	83,56	7,73	1,69
12	76%	24%	57,46	4,91	1,9
14	27%	73%	42,16	2,03	0,37
15	60%	40%	53,81	1,82	0,84
16	71%	39%	76,68	4,43	1,38
17	79%	21%	60,25	13,34	
18	71%	29%	18,53	3,06	1,12
19	95%	5%	35,87	0,58	0,2
20	79%	21%	56	6,81	2,68
21	56%	44%	53,86	3,5	1,57
22	66%	34%	71,24	8,07	1,55
<i>primo</i>					
2	72%	28%	48,83	4,38	1,1
3	56%	44%	30,33	5	0,69
5	50%	50%	94,2	7,87	2,75
8	85%	15%	28,65	2,37	0,68
9a	84%	16%	23,19	2,3	0,97
10	56%	44%	13,14	2,64	1,64
13	75%	25%	100,56	6,59	2,69

6.5.1 Beleving burger ten aanzien van de afhandeling van de zaak

De tabel op de volgende pagina toont de waardering van de burger ten aanzien van de afhandeling van de zaak. Ook hier zijn verschillen tussen de projecten. Zo varieert de kwaliteit van de bejegening bij de bezwaren van 3,39 tot 4,43 (op een schaal van 1 tot 5) en bij de primaire projecten varieert die van 3,1 tot 4,17. Daarbij is de bejegening in alle projecten dus voldoende en boven neutraal (hoger dan het gemiddelde van 3). Echter, ook valt op te merken dat de kwaliteit van projecten varieert en dat projectorganisatie en medewerkers hierop invloed hebben. Ook de waardering van de burger voor de bejegening door de ambtenaar verschilt duidelijk per project. Wel valt op dat de laagste score (project 6, met 3,78) nog altijd zeer positief is. Welke factoren van invloed zijn zal verder worden besproken in hoofdstuk 7.

Tabel 6.5.1 Beleving burger van afhandeling zaak (gemiddelde per project)

Project ⁶	Kwaliteit Bejegening*	Respectvolle behandeling	Tevreden met uitkomst	Vertrouwen in naleving	Contact in Toekomst	Rapportcijfer**	Tijdsbesteding burger
bezwaar							
1	3,77	4,14	3,29	3,58	3,23	7,08	3,5
6	3,39	3,78	3,11	3,2	3,2	6,3	5
7	4,11	4,09	3,94	4,11	3,71	7,31	2,09
11	4,43	4,75	3,93	3,8	3,76	7,68	5,44
12	4,26	4,5	3,99	4,3	3,88	7,65	5,7
14	4,02	4,5	3,48	3,87	3,43	6,84	4,24
15	4,05	4,6	3,57	4,34	3,38	7,24	8,99
16	3,98	4,31	3,93	3,53	3,49	7,07	7,62
18	3,84	4,02	3,54	4,04	3,4	7,2	3,12
19	4,11	4,47	4,16	4,08	3,88	7,44	1,74
20	4,04	4,39	4,02	3,94	3,65	7,47	6,24
21	3,87	4,2	4	4,17	3,27	7,4	10,4
22	4,08	4,25	3,71	4,07	3,35	7,33	9,94
primo							
2	3,83	4,37	3,38	3,71	3,31	6,69	38,91
3	3,57	4,43	3,57	4,07	3,76	7,75	17,2
5	3,73	4,42	3,69	4,26	3,21	7,32	17,55
8	4,17	4,24	3,33	4,11	3,69	7,19	1,63
9a	3,73	4,06	2,64	3,27	2,71	5,47	2,75
10	3,1	3,9	3,1	3,14	3	5,71	3,25
13	3,56	4,07	2,53	3,95	3	6,05	23,4

*Scores op tevredenheid van 1=zeer ontevreden, tot 5 zeer tevreden.

**Rapportcijfer : 1 (slecht) – 10 (uitmuntend)

⁶ Van 4 en 18 zijn onvoldoende gegevens beschikbaar.

6.5.2 Waardering van afhandeling van de zaak door de ambtenaren per project

Tabel 6.5.2 biedt een overzicht van de waardering van afhandeling van de zaken door de ambtenaar die het proces begeleidt en mediationvaardigheden inzet. Interessant is dat er ook in dit opzicht duidelijke verschillen bestaan tussen de projecten. Zo beoordelen ambtenaren de kwaliteit van de eigen aanpak in bezwaar met een 3,63 (project 6), tot 4,29, en in het primaire proces varieert deze waardering van 3,43 tot 4,15. Men is in alle projecten van mening dat de burger respectvol is bejegend, echter de tevredenheid over de uitkomsten varieert opnieuw sterk (van 2,95 tot 4,39). Ook het vertrouwen in de naleving van de afspraken verschilt sterk (2,61 tot 4,36) evenals de verwachting van het contact in de toekomst. Tot slot valt op dat in alle projecten de medewerkers van mening zijn dat voor deze zaken de inzet van mediationvaardigheden positief is (laatste kolom), met opnieuw wel duidelijke verschillen tussen de projecten. In hoofdstuk 7 worden de belangrijkste verklaringen voor deze verschillen in kaart gebracht.

Tabel 6.5.2 Waardering afhandeling zaken door ambtenaar (score 1-5)

project	Kwaliteit eigen aanpak	Respectvol gehandeld?	Tevreden met uitkomst	Vertrouwen in naleving	Contact in Toekomst	Voor deze zaak is med.vaardig positief
<i>bezwaar</i>						
1	3,92	3,98	3,9	4,05	3,28	3,45
4	4,08	4,18	3,43	3,71	3,39	3,29
6	3,63	4,08	3,58	4,29	3,67	3,63
7	4	4,14	3,53	4	3,44	3,67
11	4,29	4,6	4,39	4,35	4,17	4,35
12	4,21	4,6	4,22	4,36	3,94	4,14
14	4,3	4,74	4,12	4,3	3,52	3,89
15	4,06	4,27	3,91	4,14	3,39	3,58
16	4,26	4,54	4,18	4,22	3,78	4,23
18	4,21	4,27	4,19	4,38	3,91	4,02
19	3,98	4,09	4,06	3,59	4,02	4,07
20	4,05	4,32	4,06	3,91	3,72	4,18
21	4,17	4,2	4	4,27	3,28	3,5
22	4,09	4,23	3,94	4,04	3,51	3,86
<i>primo</i>						
2	4,15	4,47	4,13	4,3	3,86	4,24
3	3,93	4,11	4,11	3,78	3,56	4,11
5	3,48	4,41	3,64	4,19	3,49	3,38
8	4,11	4,41	4,04	4,07	3,81	4,08
9a	4,03	4,46	3,91	4,06	3,52	3,23
10	3,43	4	2,95	2,61	2,71	3,29
13	3,94	4,38	4,07	3,92	3,31	3,6

Alle scores zijn op een schaal van 1-5 (1 is ongunstig, 5 is zeer gunstig)

6.5.3 Uitkomst van de informele aanpak per project

Tabel 6.5.3 Uitkomst informele aanpak per project

	% Opgelost	% Procedure	Oplossing: Info & begrip	Oplossing: herziening of aangepast besluit	Oplossing: creatief	Oplossing onduidelijk
<i>bezwaar</i>						
1	54%	46%	27%	45%	27%	1%
4	61%	39%	14%	21%	64%	1%
6	43%	57%	20%	40%	40%	0%
7	62%	38%	62%	0%	38%	0%
11	95%	5%	40%	53%	4%	3%
12	76%	24%	28%	47%	24%	1%
14	27%	73%	50%	39%	11%	0%
15	60%	40%	55%	34%	11%	0%
16	61%	39%	19%	19%	62%	0%
17	79%	21%	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
18	71%	29%	42%	38%	17%	3%
19	95%	5%	80%	14%	0%	6%
20	79%	21%	41%	19%	40%	0%
21	56%	44%	0%	80%	20%	0%
22	66%	34%	64%	21%	14%	1%
<i>primo</i>						
2	72%	28%	39%	0%	52%	9%
3	56%	44%	83%	0%	17%	0%
5	50%	50%	14%	14%	71%	1%
8	85%	15%	85%	0%	15%	0%
9a	84%	16%	100%	0%	0%	0%
10	56%	44%	33%	11%	44%	11%
13	75%	25%	67%	11%	11%	11%

In tabel 6.5.3 is te zien dat er duidelijke verschillen zijn in het percentage opgeloste zaken per pionier. Van één pionier (nr. 17) is niet per zaak de aard van de oplossing bekend.

6.6 Samenvatting en conclusies

De complexiteit van een zaak binnen een bepaald overheidsdomein vertaalt zich bij een informele aanpak niet alleen in de te doorlopen processtappen maar ook in de tijdsinvestering die deze stappen met zich mee brengen en in het effect of resultaat dat daarmee kan worden bereikt. Daarnaast speelt ook de fase waarin mediationvaardigheden worden ingezet een rol. Bij het vergelijken of interpreteren van de resultaten van de pionierprojecten is het daarom belangrijk dat rekening wordt gehouden met een aantal aspecten waaronder de complexiteit van de behandelde zaken, het domein, de fase en de uitkomst van de informele aanpak. Hoewel de door de pioniers behaalde resultaten positief zijn vallen ook belangrijke verschillen tussen de pioniers op die hiermee niet allemaal verklaard kunnen worden. In het volgende hoofdstuk wordt daarom nog nader ingaan op de factoren die aantoonbaar van invloed zijn op het realiseren van succesvolle resultaten.



7

Succesvol werken met mediationvaardigheden

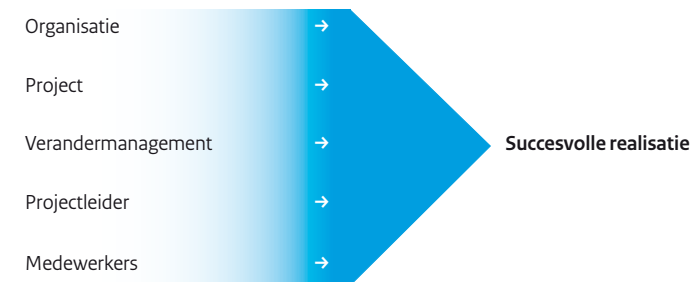
7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de condities voor een succesvolle invoering en toepassing van het werken met mediationvaardigheden centraal. In paragraaf 7.2 worden vijf factoren geïntroduceerd die van belang zijn voor een succesvolle implementatie. Paragraaf 7.3 omvat een kwantitatieve analyse waarbij in wordt gegaan op de factoren die hebben bijgedragen aan de succesvolle resultaten, als beschreven in hoofdstuk 4. Vervolgens worden de uitkomsten van de informele aanpak gerelateerd aan de kwalitatieve inzichten (paragraaf 7.3) en worden de pioniersprojecten geïntroduceerd naar vier categorieën die ieder voorzien zijn van een voorbeeld en een aantal kenmerken (paragraaf 7.4). Dit hoofdstuk wordt daarna afgesloten (paragraaf 7.5) met een samenvatting en enkele conclusies.

7.2 Condities voor succesvol veranderen

Een informele aanpak van aanvragen, zienswijzen-, klacht- en bezwaarprocedures door het inzetten van mediationvaardigheden betekent voor de meeste organisaties een ingrijpende verandering. Het succes van deze verandering hangt af van meerdere factoren¹: bijvoorbeeld het beleid van de overheidsorganisatie, het projectontwerp, de kwaliteiten en beschikbaarheid van de projectleider en de wijze waarop de verandering wordt vormgegeven en ingevoerd. Gebaseerd op de eerdere projectervaringen² en veranderkundige theorieën³, is gedurende het pionierstraject de betekenis van onderstaande vijf hoofdkenmerken systematisch nagegaan.

Vijf hoofdfactoren die van invloed zijn op het succes van werken met mediationvaardigheden



Elk pioniersproject is gedurende de onderzoeksfase op de hiervoor genoemde vijf factoren gevolgd. In eerste instantie met behulp van een intake, tussentijdse metingen en gesprekken met projectleiders en teamleden. Vervolgens zijn de vijf hoofdfactoren nader onderzocht met behulp van vragenlijsten die aan de projectleiders en teamleden zijn voorgelegd (zie hoofdstuk 2 en bijlage 1 voor de methodologie).

¹ Zie ook hoofdstuk 2 en 7 uit *Prettig contact met de overheid, praktische handreiking voor de inzet van mediationvaardigheden*, Ministerie BZK, 2010

² *Een luisterend oor, over de inzet van mediationvaardigheden*, Ministerie van BZK, 2008 & *Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid en administratieve lastenvermindering*, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door het NMI, 2008.

³ Zie o.a. *Organizational Development and Change*, Cummings & Worley, 2008

De uitkomsten zijn gerelateerd aan de volgende resultaten uit het pionierstraject⁴:

1. de tevredenheid van de burger
2. de tevredenheid van de ambtenaar en de motivatie en het commitment van de ambtenaar om met de inzet van mediationvaardigheden te werken
3. de doorlooptijd
4. het aantal intrekkingen van bezwaren of zienswijzen

Met behulp van deze analyses wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op de factoren die van invloed zijn op de tevredenheid van de burger, de motivatie en het commitment van de betrokken ambtenaar en tot slot op de doorlooptijd en het aantal intrekkingen van bezwaren.

7.3. Wat bepaalt de tevredenheid van de burger?

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de projecten was voor vrijwel alle pioniers het vergroten van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. In het kader van het primaire proces of de bezwaarprocedure wordt de kwaliteit van de overheidsdienstverlening onder andere beoordeeld aan hand van de tevredenheid van de burger over deze procedures. Zoals weergegeven in hoofdstuk 1 worden deze procedures in het kader van de waardering voor de overheidsdienstverlening op het gebied van 55 levensgebeurtenissen als het slechtst gewaardeerd met een 4,8 gemiddeld⁵ en zijn deze procedures door burgers aangemerkt als één van de tien belangrijkste knelpunten in de overheidsdienstverlening⁶.

In deze paragraaf worden de volgende vragen behandeld:

1. Welke factoren dragen in het geval van een informele aanpak bij aan de tevredenheid van de burger?
2. In hoeverre is de uitkomst van een informele procedure van invloed op de tevredenheid van de burger?

⁴ Voor deze analyses zijn zowel kwalitatieve methodieken (observaties, individuele gesprekken en groepsgesprekken) als kwantitatieve methoden (harde metingen en vragenlijsten) gebruikt en gecombineerd. De kwantitatieve gegevens zijn verwerkt in Excel. Vervolgens is voor de analyses gebruik gemaakt van SPSS voor statistische analyses. Verantwoording van de gekozen metingen is gedaan in hoofdstuk 2. Er zijn alleen betrouwbare en valide instrumenten opgenomen. Vervolgens is gebruik gemaakt van zowel multi-variate variantie analyses, als correlatie- en (multi-level) regressieanalyses. Indien er in dit rapport sprake is van significante relaties, wordt een kansniveau van minimaal .05 aangehouden.

⁵ Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, TNS NIPO, 2009

⁶ Hoofdstuk 1

In onderstaande tabel worden de belangrijkste factoren weergegeven die positief of negatief bijdragen aan tevredenheid van de burger gedurende het primaire proces en gedurende de bezwaarfase. Voor alle tabellen geldt dat alleen factoren worden gepresenteerd die op basis van statistische toetsing significante relaties hebben. Ook is van belang op te merken dat deze metingen onafhankelijk van elkaar zijn uitgevoerd. De uitkomsten van de nulmeting bij de deelnemende ambtenaren zijn gerelateerd aan de tevredenheid van de burgers met de behandeling van hun zaak, etc. Zo zien we in tabel 7.3.1 dat de werkdruk van de medewerkers gemeten bij aanvang van het project direct en negatief van invloed is op de tevredenheid van de burger over de behandeling van diens zaak.

7.3.1 Factoren die van invloed zijn op de tevredenheid van de burger

Tabel 7.3.1 factoren die van invloed zijn op de tevredenheid van burger(s)

Organisatie:	- .45 werkdruk van 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

De waarden in de tabel zijn beta-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 ($p < .05$).

Uit tabel 7.3.1 volgt dat de tevredenheid van burgers over de behandeling van hun zaak, in de eerste plaats negatief beïnvloed wordt door de ervaren werkdruk van de ambtenaar. Ook is de burger minder tevreden, naarmate hij of zij zelf meer tijd besteedt aan de afhandeling van de zaak. In onderstaand kader wordt hierop nader ingegaan. De tevredenheid van de burger hangt verder sterk samen met de attitude en motivatie van de medewerker. Indien de medewerker die de zaak behandelt gemotiveerd is, zich competent voelt, in staat is het perspectief van de burger te nemen en van mening is dat de informele aanpak bijdraagt aan de kwaliteit van het werk, is de tevredenheid van de burger groter. Voorts zien we dat ook de tevredenheid van de medewerker over het verandermanagement in het kader van de informele aanpak direct samenhangt met de tevredenheid van de burger over de behandeling van diens zaak.

Vlotte afhandeling & tevredenheid burger

De tevredenheid van de burger blijkt mede afhankelijk van de tijd die de ambtenaar aan de zaak besteedt. Hoe minder tijd, hoe groter de tevredenheid. Dit lijkt tegenstrijdig. Immers: zorgvuldige aandacht, tijd nemen om goed naar de burger te luisteren en het probleem goed in beeld te krijgen, zijn essentiële kenmerken van een informele, pro-actieve en oplossingsgerichte aanpak. Er is daarom nader onderzoek uitgevoerd. Daaruit blijkt dat langere afhandeltijd hand in hand gaat met een grotere tijdsinvestering van de burger. Deze zaken leiden ook minder vaak tot een oplossing. De afhandeltijd door de overheid is niet gerelateerd aan de waardering van de burger voor de kwaliteit van bejegening en respectvolle behandeling. Wel resulteert een langere afhandeltijd - en in het bijzonder de tijd die de burger kwijt is aan de behandeling - in een lager rapportcijfer van de burger, minder vertrouwen in de uitkomst, een lagere tevredenheid met de uitkomst en minder behoefte aan contact in de toekomst. Dit in het bijzonder bij zaken waar geen oplossing is bereikt. Deze resultaten benadrukken dat wanneer de kans op een oplossing via de informele aanpak heel beperkt is, het van belang is om dit tijdig te signaleren en te bespreken. Dit kan voor beide partijen tijdverlies en teleurstelling vanwege een te lang informeel proces voorkomen.

7.3.2 De uitkomst van een informele aanpak & de tevredenheid van de burger

Naast de in voorgaande paragraaf genoemde factoren volgt uit onderzoek dat de tevredenheid van burgers n.a.v klacht- of bezwaarprocedures overeenkomstig de relevante rechtvaardigheidstheorieën⁷, weliswaar deels bepaald wordt door de uitkomst van de procedure maar daarnaast in belangrijke mate samenhangt met de vraag of de burger deze procedure als rechtvaardig beoordeelt⁸. In deze paragraaf worden de uitkomsten van het pionierstraject gerelateerd aan de tevredenheid van de burger. Besproken wordt in welke mate een informele aanpak met behulp van mediationvaardigheden aansluit op de wensen en behoeften van de burger tijdens deze procedures en daarmee ook bijdraagt aan een grotere tevredenheid van de burger over deze procedures.

Kort samengevat wordt in hoofdstuk 4 wat betreft de informele aanpak onderscheid gemaakt tussen de volgende uitkomsten:

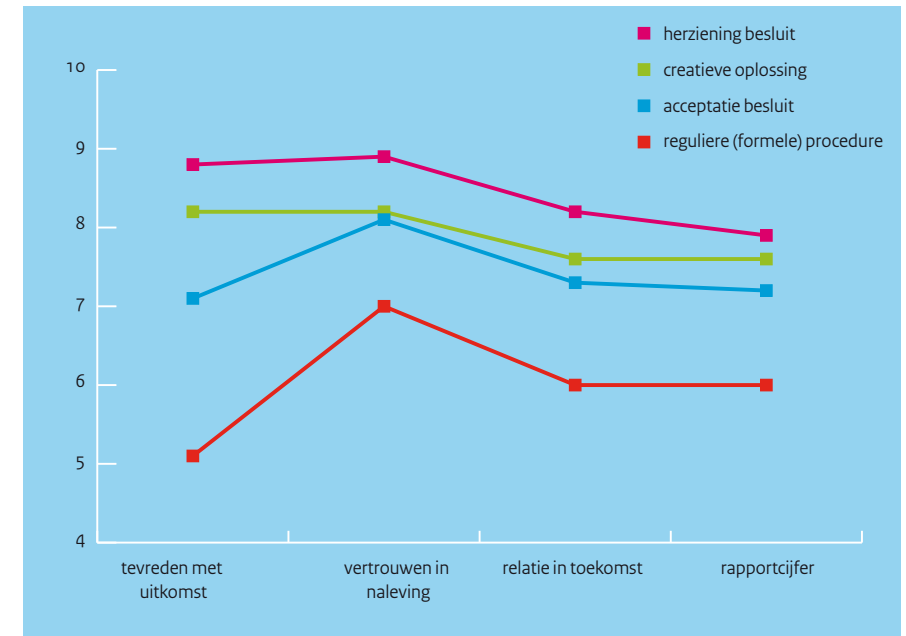
1. acceptatie van het besluit na het bieden van een luisterend oor en het geven van een toelichting of uitleg
2. herziening of aanpassing van het (voorgenomen) besluit
3. een creatieve oplossing
4. voortzetting van de behandeling van de zaak via de reguliere (formele) Awb-procedure

De resultaten betreffende de tevredenheid van de burger, gerelateerd aan de hierboven genoemde vier typen uitkomsten, zijn uiteengezet in figuur 7.2.

⁷ De distributieverechtvaardigheid heeft betrekking op de rechtvaardigheid van de uitkomst van de procedure terwijl de procedurele rechtvaardigheid laat zien wat burgers van belang achten bij (rechts)procedures ongeacht de uitkomst van de procedure.

⁸ Laemers, M.T.A.B. e.a. (2007) *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger* Den Haag: WODC en Brenninkmeijer, A.F.M. (2009) *Een eerlijk proces*, Nederlands Juristen Blad (NJB), 1603.

Figuur 7.2 Waardering van de burger & de uitkomst van een informele aanpak



Figuur 7.2 geeft de waardering van de burger weer op vier aspecten: tevredenheid met de uitkomst, vertrouwen in de naleving, contact in de toekomst en een rapportcijfer. De figuur laat zien dat op alle vier punten ingeval van herziening of aanpassing van het besluit de burger het meest positief is. Bij het bieden van een luisterend oor, tonen van begrip en geven van informatie en uitleg is deze tevredenheid duidelijk minder. Begrijpelijk, omdat deze categorie immers ook gevallen omvat waarbij de burger een voor hem of haar negatief of ongunstig besluit accepteert. Ingeval van een creatieve oplossing is de burger eveneens zeer positief, maar duidelijk minder dan ingeval van een herziening of aanpassing van het besluit. Ook is zichtbaar dat de burger, wanneer gekozen wordt voor voortzetting van zijn of haar zaak via de reguliere (formele) procedure, duidelijk ontevredener is over de uitkomst en ook op de andere punten minder tevreden is. Het rapportcijfer is echter ook in die gevallen duidelijk hoger dan de gemiddelde waardering voor de reguliere -formele- procedure (een 4,8).

Voor de volledigheid zijn de resultaten uit figuur 7.2 ook uiteengezet in onderstaande tabel

Uitkomst	Tevreden met de uitkomst	Vertrouwen in naleving	Relatie in de toekomst	Rapportcijfer
Acceptatie van het besluit	7,1	8,1	7,3	7,2
Herziening of aanpassing van het besluit	8,8	8,9	8,2	7,9
Creatieve oplossing	8,2	8,2	7,6	7,6
Door naar reguliere (formele) procedure	5,1	7	6	6

Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

In het kader van de derde evaluatie van de Awb is onderzoek gedaan naar de ervaringen van burgers met (rechts)procedures gedurende onder andere de primaire fase en bezwaarfase⁹. Daarbij is gekeken naar de uitgangspunten van de Awb, relevante rechtvaardigheidstheorieën uit de psychologie en naar eerder relevant empirisch onderzoek. Op grond van onderzoek in het kader van de procedurele en distributieve rechtvaardigheidstheorieën en varianten daarop bestaat inzicht in de factoren die, naar gelang van het stadium van de procedure waarop ze betrekking hebben, van invloed zijn op ervaringen van burgers. Een analyse van het beschikbare empirische onderzoek bevestigt in grote lijnen de uitkomsten die gedestilleerd waren uit de algemene theorieën.

Ongeacht de uitkomst van een primair proces of een bezwaarprocedure blijken de volgende punten het belangrijkste voor een positieve of negatieve ervaring van burgers:

- Burgers willen werkelijk gehoord worden en hun eigen verhaal kunnen doen (voice). Zij willen hun argumenten naar voren kunnen brengen ten overstaan van een luisterende bezwaarinstantie of rechter.
- Burgers willen invloed uit kunnen oefenen op het verloop van de procedure (procescontrole), bijvoorbeeld door bewijs in te brengen en argumenten aan te dragen.
- Burgers willen geïnformeerd worden over de procedure en de procedurestappen en over de redenen op grond waarvan de uiteindelijke beslissing is genomen (motivering).
- Burgers willen correct en met respect bejegend worden (eerlijkheid, openheid en beleefdheid).

⁹ M.T.A.B. Laemers e.a. *Awb procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: WODC, 2007.

Uit empirisch onderzoek naar de wensen en behoeften van burgers gedurende de primaire- en bezwaarfase volgt bovendien dat onderstaande invulling van de hiervoor opgesomde vier factoren van belang wordt geacht¹⁰:

A. De primaire fase:

Onderzoeken naar de klanttevredenheid van burgers en benchmarking laten zien dat burgers in de primaire fase ondersteuning en vooroverleg, duidelijke informatie en voorlichting, de doorlooptijd, de inzichtelijkheid van de procedure, de bejegening in de front-office en tot slot de betrouwbaarheid, de deskundigheid en het inlevingsvermogen van de ambtenaar belangrijke factoren vinden.

B. De bezwaarfase:

Uit onderzoek onder bezwaarmakers¹¹ blijken voor burgers tijdens de bezwaarprocedure de volgende factoren van belang: het goed naar voren kunnen brengen van de eigen standpunten, serieus genomen worden en de deskundigheid van beslissers. Daarnaast worden een uitleg van de procedure en inzichtelijkheid in de procedure als belangrijke aspecten genoemd. Deelaspecten die voor burgers van belang zijn voor een positief oordeel in de bezwaar- en beroepsprocedure zijn; een snelle afhandeling, duidelijke informatievoorziening en een op de klant gerichte aanpak.

Resultaten pioniertraject in relatie tot derde evaluatie Awb

Overeenkomstig eerder onderzoek¹² blijkt uit het pioniertraject dat ook in geval van een informele aanpak de uitkomst van de procedure in belangrijke mate bijdraagt aan de tevredenheid van de betrokken burger (distributieve rechtvaardigheid). Daarnaast sluiten de uitkomsten van de informele aanpak, als weergegeven in figuur 7.2, aan bij de theorieën en onderzoeken op het gebied van de procedurele rechtvaardigheid en het onderzoek naar Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger in het kader van de derde evaluatie van de Awb¹³. Hoewel de formele bezwarenprocedure in de Awb omgeven is met een aantal belangrijke processuele waarborgen zoals informatievoorziening en hoor en wederhoor, blijkt uit het pioniertraject dat in het overgrote deel van de zaken¹⁴ de voorkeur van de burger en de betrokken ambtenaar uitgaat naar snels en persoonlijk contact en een informele behandeling van de aanvraag, zienswijze, klacht of het bezwaar¹⁵.

¹⁰ M.T.A.B. Laemers e.a. *Awb procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: WODC, 2007.

¹¹ Sanders, K.H. (1999) *De heroverweging getoetst: een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures*. Deventer: Kluwer; Montfoort, A.J.G.M. van & Tromp, G.H.M. (2000) *Alleen tevreden met resultaat? Ervingen van burgers met de provinciale bezwaarschriftprocedure*. Beleidswetenschap nr. 4

¹² O.a. T.R. Tyler en E.A. Lind (2001), *Procedural Justice in: J. Sanders en V. Lee Hamilton*, Handbook of Justice Research in Law, Kluwer Academic-Plenum Publishers, New York, Dordrecht, London, Moskow, 2001., p. 75 en Laemers, M.T.A.B. e.a. *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: WODC, 2007.

¹³ M.T.A.B. e.a. (2007) *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: WODC.

¹⁴ Zie hoofdstuk 4 paragraaf.

¹⁵ M.T.A.B. e.a. *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: WODC, 2007 & Brenninkmeijer, A.F.M. (2009) *Een eerlijk proces*, NJB, 1603

Zelfs in die gevallen waarbij de burger na dit eerste persoonlijke contact besluit om zijn of haar zaak voort te zetten via de reguliere (formele) procedure is de waardering van de burger voor deze behandeling hoger dan wanneer zijn zaak alleen via de reguliere (formele) procedure wordt behandeld. Deze uitkomsten sluiten tot slot aan op de conclusie dat juist bij negatieve beslissingen de betekenis van een behoorlijke behandeling voor de burger groot is en eerder zal leiden tot de aanvaarding van een negatieve beslissing¹⁶.

Een informele procedure met de inzet van mediationvaardigheden beantwoordt eerder aan de kenmerken van procedurele rechtvaardigheid dan de reguliere (formele) Awb-procedures. Ingeval van een informele aanpak is immers aandacht en ruimte voor alle van de in de vorige paragraaf genoemde vier factoren die in het kader van de derde evaluatie van de Awb zijn geïdentificeerd als het belangrijkste voor een positieve of negatieve ervaring van burgers. Dit komt ook tot uitdrukking in het verschil in waardering van de burger voor deze twee procedures¹⁷.

7.4 Wat bepaalt het commitment van de ambtenaar?

Pioniersprojecten dragen niet voor niets deze naam. Het zijn vernieuwingsinitiatieven en om deze verder voort te zetten is het essentieel dat de ambtenaren die ermee werken zich committeren aan deze manier van werken. Voor het onderzoek is het commitment van de ambtenaren aan het einde van de onderzoeksperiode gerelateerd aan de beleving bij de aanvang van het project.

Tabel 7.4 Factoren die van invloed zijn op het commitment van de ambtenaar

Organisatie:	+ .33	autonomie van de medewerker
	+ .26	goede interdepartementale relaties
	- .27	vooroordelen over andere afdelingen
	- .41	emotionele belasting door het werk
Verandermanagement:	+ .38	heldere doelstellingen over project
	+ .48	goede communicatie over project
	+ .53	kwaliteit van het verandermanagement
	+ .28	participatie in de verandering
Projectleider:	+ .34	effectiviteit van de projectleider
	+ .36	procedurele rechtvaardigheid van projectleider
Medewerker :	+ .35	positieve attitude ten aanzien van conflict
	+ .37	probleemoplossende conflictstijl medewerker
	+ .39	gevoel competent en vaardig te zijn
	+ .37	gevoel invloed op collega's en burgers uit te kunnen oefenen
	+ .49	initiatiefrijk (bereid collega's te helpen)
	+ .31	opvatting dat het project zinvol is
	- .24	weerstand tegen de verandering

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 ($p < .05$).

Tabel 7.4. toont kort samengevat de belangrijkste voorspellers van het commitment van de ambtenaar aan het einde van de onderzoeksperiode. Het commitment van de ambtenaar is afhankelijk van de opvattingen en ervaringen bij aanvang van het project. In de eerste plaats zien we dat autonomie een belangrijke rol speelt. Indien de medewerker regelruimte heeft in het werk, zal het commitment groter zijn. Emotionele belasting in het werk daarentegen heeft juist een negatieve invloed. Dit kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door voortdurend ontevreden burgers. Goede interdepartementale verhoudingen dragen bij aan het commitment van de ambtenaar. Dit is begrijpelijk, gezien de noodzaak tot samenwerking met andere afdelingen die het werken met mediationvaardigheden vraagt. Negatieve beelden en vooroordelen over andere afdelingen werken dan weer belemmerend.

¹⁶ Zie voor een bespreking hiervan Brenninkmeijer, A.F.M. (2009) *Een eerlijk proces*, NJB, 1603

¹⁷ Formele klacht- en bezwaarprocedures worden gemiddeld met een 4,8 gewaardeerd (*Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting*, TNS NIPO, 2009). Informele procedures worden daarentegen gemiddeld met een 7,2 gewaardeerd (zie hoofdstuk 4).

7.4.1. Autonomie van de ambtenaar

Zoals bij tabel 7.3 al werd aangegeven is de autonomie van de ambtenaar een belangrijke conditie voor succes. Onder autonomie, ook wel regelruimte genoemd, wordt in de eerste plaats bedoeld op de ruimte die de ambtenaar ervaart aangaande de planning en organisatie van het werk. Dit betekent bijvoorbeeld de vrijheid voor de ambtenaar om zelf te bepalen wanneer hij welke zaak afhandelt, hoeveel tijd hiervoor ingepland wordt en welke prioriteit aan welke werkzaamheden wordt gegeven. Een tweede aspect van autonomie betreft de werkwijze, of werkwijzevoering. Naarmate de ambtenaar meer ruimte heeft om zelf te bepalen hoe bepaalde taken worden uitgevoerd, is er sprake van een grotere autonomie in het werk. Een laatste aspect van autonomie betreft de beslissingsbevoegdheid. Er is meer autonomie, naarmate de ambtenaar zelf meer ruimte heeft om beslissingen te nemen. Bijvoorbeeld om regelingen te treffen. Alle drie aspecten zijn van belang bij een informele aanpak. Immers, het inplannen van telefoongesprekken –zeker bij lastige zaken- vraagt aandacht. Zelf kunnen bepalen hoe en wanneer dat gebeurt, biedt een sterker gevoel van controle. Ook het kiezen voor een bepaalde aanpak is van belang. Immers, zoals besproken in hoofdstuk 3 lenen niet alle zaken zich voor een informele aanpak. Indien de ambtenaar zelf deze afweging kan maken is ook de motivatie voor het gesprek doorgaans sterker dan wanneer anderen dit doen. Ook een grotere beslissingsbevoegdheid is belangrijk. Dit biedt immers de ambtenaar de gelegenheid direct en zelf een voorstel te doen voor een regeling. Autonomie op het werk blijkt uit vele studies in het algemeen een belangrijk kenmerk van gezond werk en leidt tot gezonde en hoge motivatie. In paragraaf 7.4 zien we dat bij een grotere autonomie de ambtenaar niet alleen gemotiveerder is en zich competent voert maar dat een grotere autonomie van de ambtenaar er ook toe leidt dat de burger tevredener is over de wijze waarop hij behandeld is gedurende het proces.

7.4.2 Verandermanagement, weerstand en commitment van de ambtenaar

Voor het commitment van de ambtenaar is ook het verandermanagement van groot belang¹⁸. Hier zien we opnieuw 'klassiekers' uit de literatuur over verandermanagement: heldere doelstellingen en een goede communicatie, de kwaliteit van het verandermanagement en het betrekken van de medewerkers bij de verandering blijken van groot belang voor het commitment aan het einde van de pilot. De kwaliteit van de projectleider is essentieel, en met name of deze zorgvuldig en correct is in het informeren en betrekken van medewerkers en de te volgen stappen in het verandertraject (procedurele en interactionele rechtvaardigheid). Ook kenmerken van de medewerker zelf dragen bij aan het commitment. Vooral een positieve attitude ten aanzien van conflicten, een probleemoplossende houding en het gevoel competent en vaardig te zijn, zijn van groot belang.

¹⁸ Zie ook hoofdstuk 2 en 7 uit Euwema, M.C., Van der Velden, L., Koetsenruijter C. *Prettig contact met de overheid, praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Uit het pioniersonderzoek blijkt dat medewerkers die bij aanvang van het project sceptisch zijn, ook na afloop minder geëngageerd zijn dan medewerkers die al bij de start het project zinvol vinden. De bevindingen van deze analyses worden onderstreept door interviews met de betrokken projectleiders en medewerkers. Dit betekent overigens niet dat weerstand van medewerkers tegen de nieuwe manier van werken altijd negatieve gevolgen heeft voor het implementeren van de andere werkwijze. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat weerstand tegen verandering binnen organisaties, afhankelijk van de context, ook positieve effecten kan hebben¹⁹. Zeker bij aanvang van een verandering in organisaties is weerstand een normaal en gezond fenomeen. Immers, medewerkers willen overtuigd raken van nut en noodzaak van nieuwe methoden. Ook is er vaak behoefte aan duidelijkheid wat de verandering nu voor de medewerkers betekent. In die zin kan weerstand ook een teken van betrokkenheid zijn. Als hierover het gesprek op een open manier wordt aangegaan, kan weerstand er bijvoorbeeld toe bijdragen dat:

1. men blijft praten over de verandering²⁰.
2. men betrokken is bij de verandering, er over nadenkt en mogelijk met betere ideeën komt²¹
3. de kwaliteit van de organisatorische besluitvorming versterkt en verbeterd wordt, rollen verduidelijkt worden en het commitment van de ambtenaar vergroot wordt om de besluitvorming te implementeren²².

Essentieel is wel, dat er een open gesprek plaatsvindt, tussen directie, projectleiders en betrokken medewerkers. Een open gesprek betekent ook dat sprake dient te zijn van normen waarbij dialoog wordt aangemoedigd en de uitkomst niet bij voorbaat vast staat. Bij een dergelijke houding spreken we van 'open conflictnormen²³'; de norm in de organisatie is dat open gesproken wordt over meningsverschillen, die mogen er zijn, als gezond worden gezien en uitgangspunt voor een dialoog zijn²⁴. Kortom: weerstand bij medewerkers kan bijdragen aan de kwaliteit van de verandering, mits sprake is van open conflictnormen in de organisatie.

¹⁹ Ford, J. D., Ford, L. W., D'Amelio, A. (2008). *Resistance to Change: The Rest of the Story*. Academy of Management Review. Vol. 33, no. 2: 362-377. Jaffee, D. (2008). Conflict at Work Throughout the History of Organizations. In C. K. W. D. Dreu & M. J. Gelfand (Eds.), *The psychology of Conflict and Conflict Management in Organizations* (pp. 55-80). New York: Lawrence Erlbaum. De Wit, F., Greer, L.L., & Jehn, K.A. (2010) *A meta-analysis of the relationships between diversity, conflict, and team performance*. Jehn, K.A., (1997) *A qualitative analysis of conflict types and dimensions in organizational groups*. Administrative Science Quarterly, 530-57.

²⁰ "Existence Value of Resistance"

²¹ "Engagement Value of Resistance"

²² "Strengthening Value of Resistance"

²³ Een organisatiecultuur die in geval van weerstand of conflicten openheid en interactie daarover mogelijk maakt en zelfs aanmoedigt.

²⁴ Jehn, K.A., Greer, L.L., Levine, S., & Szulanski, G. (2008). *The effects of conflict types, dimensions, and emergent states on group outcomes*. Group Decision and Negotiation, 17, 465-495.

Dit is ook in het kader van het pionierstraject nader onderzocht²⁵. Een belangrijk criterium voor de kwaliteit van de informele aanpak is de tevredenheid van de burger over de behandeling van zijn of haar aanvraag, zienswijze of bezwaar. De analyses²⁶ tonen aan dat weerstand van medewerkers bij de aanvang van het project resulteert in een lagere tevredenheid van de burger wanneer er geen open conflictnormen zijn. Echter, wanneer medewerkers bij aanvang van het project weerstand ervaren en er sprake is van open conflictnormen, is de tevredenheid van de burger over de informele aanpak hoog.

Dit onderzoek toont aan dat weerstand niet noodzakelijkerwijs een belemmering vormt voor de implementatie van de inzet van mediationvaardigheden. Integendeel, weerstand bij aanvang van de projecten kan resulteren in betere projecten, met een hogere tevredenheid van de burger over de informele behandeling van hun zaak. Wel is het voor het realiseren van succesvolle resultaten van belang dat het bestuursorgaan goed verandermanagement toepast en er sprake is van een organisatiecultuur die in geval van weerstand of conflicten openheid en interactie daarover als norm stelt en dus het gesprek aanmoedigt. Dit leidt tot grotere betrokkenheid van de medewerkers en veelal ook tot verdere procesverbeteringen waar zowel burgers als medewerkers en organisatie de vruchten van plukken. Het stimuleren van open conflictnormen verdient zeker aandacht. Op dit punt was er sprake van aanzienlijke verschillen tussen de pioniers.

7.5 Wat is het effect van training en ervaring van de ambtenaar?

7.5.1 Training loont

Voor sommige medewerkers is het bellen met burgers en het voeren van een informeel gesprek een natuurlijk gegeven. Voor velen betekent het een geheel andere manier van werken. Waar men gewoon is schriftelijk te communiceren, wordt dit vervangen door telefonisch of persoonlijk contact, met alle onzekerheden en onvoorziene interacties die daarbij horen. Training is daarom een belangrijk onderdeel. De timing, lengte en kwaliteit van de genoten trainingen verschilt. In een afzonderlijke analyse is nagegaan wat het verband is tussen de waardering van de training door de ambtenaren en de beleving van de burger van de behandeling van hun zaak. Er blijkt een directe relatie te bestaan tussen de kwaliteit, timing en toepasbaarheid van de training zoals ervaren door de ambtenaar en waardering van de burger. De belangrijkste relaties zijn weergegeven in tabel 7.5.

²⁵ Zie hoofdstuk 10 voor een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksmethoden.

²⁶ Er is gebruik gemaakt van zgn multi-level analyses, en variantie-analyses. Alle hier gerapporteerde effecten zijn significant op tenminste $p < .05$ niveau.

Tabel 7.5 Waardering van de training door behandelend ambtenaar gerelateerd aan de tevredenheid van de burger over de behandeling van zijn zaak

De ambtenaar geeft aan dat:	
de kwaliteit van training goed was	+ .26 burger ziet beter contact in de toekomst + .26 burger geeft hoger rapportcijfer voor behandeling
de timing van de training goed was	+ .35 burger is tevredener over inzet ambtenaar + .28 burger vindt dat hij meer met respect is behandeld + .23 burger is tevredener met de uitkomst van de zaak + .26 burger geeft hoger rapportcijfer voor behandeling
de training goed op praktijk afgestemd was	+ .24 burger is tevredener met de uitkomst van de zaak + .27 burger ziet beter contact in de toekomst + .37 burger geeft hoger rapportcijfer voor behandeling zaak

De waarden in de tabel zijn correlatiecoëfficiënten. Deze kunnen variëren van -1 tot 1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Alle waarden zijn significant ($p < .05$).

Uit Tabel 7.5 blijkt dat zowel de kwaliteit van de training, de timing en de toepasbaarheid ervan zoals ervaren door de ambtenaar, samengaan met een significant hogere waardering voor de informele aanpak door de burger. De behandeling van de zaak krijgt een hoger rapportcijfer, de burger verwacht een beter contact in de toekomst, is tevredener met de uitkomst van de zaak en vindt in hogere mate dat hij met respect is behandeld. Waardering voor de genoten training gaat ook samen met een sterker gevoel van competentie van de medewerker, meer vertrouwen in de werkwijze en een groter besef dat hij invloed heeft op de burger.

7.5.2. Verschillen getrainde ambtenaren vs niet-getrainde ambtenaren

In het kader van het pioniersonderzoek is nagegaan of er verschil is in attitude, gedrag en effectiviteit van ambtenaren ten gevolge van training. Daartoe is een analyse uitgevoerd waarbij houding en gedrag van ambtenaren op basis van de nulmeting en eindmeting en de resultaten van ambtenaren die wel een training volgden vergeleken zijn met de houding en het gedrag en de resultaten van ambtenaren die geen training hebben gevolgd. Na het volgen van een training blijkt doorlooptijd en 'burger-tijdbesteding' hoger dan in de zaken die door ambtenaren zonder training zijn behandeld. Ook zien we dat de burger van mening is met groter respect behandeld te zijn en heeft de burger meer vertrouwen in de uitkomsten wanneer de ambtenaar getraind is. Het directe contact met de burger (telefonisch of via een informeel overleg) kan voor de ambtenaar nieuwe situaties en daarmee ook onzekerheden met zich meebrengen. In het kader van de reguliere formele procedure kon de ambtenaar immers nog zorgvuldig de verschillende hem bekende (voornamelijk schriftelijke) stappen doorlopen. De nieuwe informele aanpak leidt vanwege het directe contact met de burger vaak tot bepaalde (juridisch) procedurele vragen. In de trainingen mediationvaardigheden wordt daar over het algemeen aandacht aan besteed. Uit het pioniersonderzoek blijkt dan ook dat de getrainde ambtenaren bijvoorbeeld significant minder geneigd zijn burgers te adviseren hun bezwaar in te trekken. Ook zijn zij minder geneigd om te antwoorden op vragen van de burger betreffende de 'slagingskansen' van zijn of haar bezwaar. Dit wijst erop dat de getrainde ambtenaar meer investeert in een zorgvuldige communicatie met de burger en uit de analyses blijkt dat dit ook zo wordt ervaren door de burger. Tot slot blijkt dat de getrainde ambtenaren zich competentier voelen en vinden dat dit de standaard werkwijze moet worden. In het algemeen zijn zij tevredener over de nieuwe werkwijze dan de ambtenaren die geen training hebben gevolgd. Ambtenaren die een training hebben gevolgd zijn significant sterker van mening dat de verandering zinvol is, zijn beter in staat het perspectief van de burger te nemen, hebben minder weerstand tegen de veranderingen, zijn betrokkener en hebben meer vertrouwen in de inzet van mediationvaardigheden. Opmerkelijk is ook dat zij minder werkdruk ervaren.

7.5.3 Ervaring loont

Naarmate medewerkers meer ervaring opdoen met een informele en persoonlijke afhandeling van de zaken, groeit zowel tevredenheid als efficiency. Dit mag verwacht worden bij iedere verandering van werken, zo ook hier. Naarmate ambtenaren meer zaken afhandelen, zien we dat zowel doorlooptijd, afhandeltijd als burgertijdbesteding afnemen. Ook resulteert meer ervaring in positievere waardering van de burger. Dit is weergegeven in Tabel 7.5.3. De burger geeft een hoger rapportcijfer voor de behandeling van diens zaak en voelt zich met meer respect behandeld. Dit effect blijft ook aanwezig, als gecontroleerd wordt op de aard van de uitkomst van de zaak. Met andere woorden: ongeacht of de uitkomst gunstig is voor de burger, blijft de waardering hoger, indien de zaak wordt afgehandeld door een ambtenaar met meer ervaring. De efficiëntie neemt dus toe. Het oplossingspercentage neemt ook toe, naarmate er meer ervaring is. Echter, bij grote hoeveelheden zaken neemt dit oplossingspercentage weer af. Hierbij speelt mogelijk de aard van de zaken een rol.

Tabel 7.5.3 Ervaring van de ambtenaar en tevredenheid burger met behandeling zaak

Ervaring van de ambtenaar op grond van de hoeveelheid zaken die hij met de inzet van mediationvaardigheden heeft afgehandeld	
Efficiëntie	-.26 doorlooptijd -.18 afhandeltijd -.15 tijdbesteding burger
Waardering burger	+ .17 burger heeft vertrouwen in de uitkomsten + .15 burger vindt dat hij meer met respect is behandeld + .10 burger geeft hoger rapportcijfer voor behandeling
Waardering 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 ($p < .05$).

Tenslotte en weinig verrassend blijkt, dat ervaring sterk samenhangt met een positieve waardering van de nieuwe werkwijze. Op vele aspecten zijn ambtenaren (nog) enthousiaster over een proactieve en oplossingsgerichte werkwijze naarmate zij meer ervaring opdoen.

7.6 Wat bepaalt de doorlooptijd van zaken?

De aard van de zaak bepaalt in belangrijke mate de doorlooptijd. Daarnaast zijn ook verschillende factoren op organisatieniveau relevant zoals ook volgt uit rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman²⁷. Daarmee is echter niet alles gezegd. Uit het pionierstraject blijkt dat ook de manier van werken van de ambtenaar invloed heeft op de doorlooptijden. Een afzonderlijke analyse is uitgevoerd voor de opgeloste zaken en voor de niet-opgeloste zaken. De resultaten zijn samengevat in tabel 7.6.a en 7.6.b.

²⁷ Beslistermijnen. Waar blijft de tijd? Terugblik 2009 De Algemene Rekenkamer 26 maart 2009 Den Haag & Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker. De Nationale ombudsman 4 november 2008.

Tabel 7.6.a Wat bepaalt een snelle doorlooptijd bij opgeloste zaken?

Doorlooptijd bij opgeloste zaken	+ .20 Forcerende conflictstijl ambtenaar
	+ .11 Ervaren invloed op burgers
	+ .15 Werkdruk
	+ .22 Effectieve teamleider
	+ .13 Rechtvaardige teamleider
	+ .22 Goede interdepartementale relaties
	+ .15 Betrokkenheid ambtenaar
	+ .17 Toewijding
	+ .20 Goed teamklimaat
	+ .12 Goede training

De waarden in de tabel zijn correlatiecoëfficiënten. Deze kunnen variëren van -1 tot 1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Alle waarden zijn significant ($p < .05$).

Tabel 7.6.b Wat bepaalt een snelle doorlooptijd bij niet-opgeloste zaken?

Doorlooptijd bij niet opgeloste zaken	+ .18 Forcerende conflictstijl ambtenaar
	+ .22 Inzet van mijn competenties
	- .41 Toegevend conflictstijl ambtenaar
	- .18 Werkstress

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 ($p < .05$).

Tabellen 7.6.a en 7.6.b laten zien dat doorlooptijd van zaken blijkt samen te hangen met de werkbeleving van de ambtenaar en diens stijl van werken. Ambtenaren die meer forcerend zijn, realiseren een snellere doorlooptijd, terwijl toegevend ambtenaren meer tijd besteden bij zaken die niet opgelost raken in deze informele fase. Ook het gevoel van competentie van de ambtenaar draagt bij aan een snellere doorlooptijd, evenals ervaren werkdruk, betrokkenheid en een goede teamleider en support van collega's. Vergelijken we tabel 7.6.a en 7.6.b dan zien we diverse verschillen. Zo zien we dat een positieve relatie met de teamleider en een goed teamklimaat alleen bijdragen aan een vlotte doorlooptijd voor opgeloste zaken. Ook de toewijding en betrokkenheid van de ambtenaar dragen bij aan een snelle afhandeling van opgeloste zaken. Terwijl werkstress leidt tot een langere duur van de niet-opgeloste zaken. Bovenstaande maakt duidelijk dat de werkbeleving van de behandelend ambtenaar en diens stijl van werken direct samenhangen met een vlotte afhandeling van de zaken. Aandacht voor zowel individuele werkbeleving als stijl van werken en onderlinge samenwerking zijn van groot belang voor een efficiënte afhandeling van bezwaren en het voorkomen hiervan in de primaire fase.

7.7 Wat bepaalt het intrekingspercentage?

Naast tevredenheid van de burger is ook het verminderen van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures voor bestuursorganen een belangrijke doelstelling. Het verminderen van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures is in het pionierstraject enerzijds gerealiseerd door maatregelen in de primaire fase waardoor bezwaren konden worden voorkomen en anderzijds door een informele behandeling van ontvangen bezwaren waardoor de burger in het overgrote deel van de gevallen besluit om zijn bezwaar in te trekken. Het aantal ingetrokken bezwaren en zienswijzen is een neveneffect van een zorgvuldige informele behandeling van het bezwaar en mag nooit een doel op zich zijn²⁸. De intrekking van het bezwaar kan diverse gronden hebben (zie ook hoofdstuk 4). Daarnaast volgt uit het pionieronderzoek dat de ene ambtenaar meer intrekkingen realiseert dan de ander. Verschillen betreffende het aantal intrekkingen van bezwaar hangen allereerst samen met het domein waar binnen mediationvaardigheden worden ingezet. Daarnaast blijkt het aantal intrekkingen van bezwaar sterk af te hangen van de motivatie, kwaliteiten en vaardigheden van de ambtenaren.

Tabel 7.8 Factoren van invloed op intrekingspercentage per medewerker

Medewerker:	+ .21 medewerker is in staat het perspectief van de burger in te nemen
	+ .27 medewerker voelt zich competent in conflicthantering
	+ .25 medewerker geeft duidelijk consequenties omtrent de rechtsbescherming van de burger aan
	+ .25 conflictstijl van de medewerker is gericht op compromis

De waarden in de tabel zijn correlatiecoëfficiënten. Deze kunnen variëren van -1 tot 1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Alle waarden zijn significant ($p < .05$).

Wanneer de ambtenaar in staat is het perspectief van de burger te nemen, zich competent voelt in conflicthantering en een compromisgerichte stijl van conflicthantering heeft, heeft dit een voorspellende waarde voor het succes. Belangrijk is ook dat de ambtenaar in staat is om aan de burger duidelijk de consequenties rondom zijn rechtsbescherming aan te geven. Dit draagt zichtbaar bij aan een hoger percentage intrekkingen van bezwaren.

²⁸ Zie ook hoofdstuk 6 uit *Prettig contact met de overheid, een praktische handreiking voor de inzet van mediationvaardigheden*. Ministerie van BZK, 2010.

7.8 Kenmerken van succesvolle en minder succesvolle projecten

De resultaten van de pioniers zoals beschreven in hoofdstuk 4 en 5 zijn in meer of mindere mate te typeren als geslaagde projecten. Er zijn binnen het pionierstraject echter ook vijf pioniersprojecten niet van de grond gekomen en een aantal projecten is nog niet erg succesvol geweest. Daarnaast is er ook een aantal pioniers dat zich goed en snel heeft ontwikkeld of zelfs excelleert. In deze paragraaf worden de pioniersprojecten geïnclassificeerd in vier categorieën. Elke categorie projecten wordt vervolgens van een voorbeeld en een aantal kenmerken voorzien.

De pioniersprojecten zijn in deze paragraaf onderverdeeld in de volgende categorieën:

- Categorie 1 betreft projecten die nog van de grond moeten komen en die beschikken over een organisatie die nog niet voldoende rijp is.
- Categorie 2 betreft beginnende projecten die doorgaans voorzichtig starten.
- Categorie 3 betreft projecten die zich vlot en goed ontwikkelen.
- Categorie 4 betreft projecten die worden gekenmerkt als innovatieve en goed verankerde projecten.

7.8.1 Categorie 1 projecten

Wanneer een pionier om wat voor reden dan ook uiteindelijk niet van start is gegaan binnen het onderzoek met de inzet van mediationvaardigheden valt de pionier in de categorie 1.

Bij een kleinere gemeente werkt een mediator die in het eigen werk binnen het domein Ruimtelijke Ordening mediationvaardigheden op kleine schaal, maar met succes, inzet. De ambtenaar wilde graag dat het werken met mediationvaardigheden verbreed wordt en besloot zich aan te melden voor het pionierstraject mediationvaardigheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het zou in eerste instantie gaan om een kleine pilot in het primaire proces. Niet duidelijk was of deze ambtenaar als enige zou gaan participeren in het project. Er bleek weinig draagvlak op bestuurlijk niveau en evenmin bij het management en de collega's. Bovendien namen anderen in de gemeente initiatief voor een andere pilot, in de bezwaarfase. Vanaf dat moment ontstonden interne communicatieproblemen over deelname, rollen en verantwoordelijkheden en de wijze van projectmanagement. Al snel bleek dat geen van beide projecten van de grond kwam. Medewerkers werden onvoldoende geïnformeerd en het aantal zaken voor de pilot was zeer beperkt. Participatie in het pionierstraject bleek niet langer zinvol.

Wat valt in het algemeen op aan deze categorie?

- *Verkeerde timing*: sommige aspirant-pioniers verkeerden in een beslissende fase van gemeentelijke herindeling, bij anderen was er geen bestuurlijk draagvlak te vinden vanwege andere grootschalige projecten.
- *Rijpheid voor pilot*: intern was weinig sprake van een open communicatie, voorbeeldgedrag bij conflicten en de normen voor conflicthantering stonden vrij haaks op de principes van het werken met mediationvaardigheden.
- *Stammenstrijd*: intern ontstonden onenigheden over de rol en persoon van de projectleider dan wel in hoeverre samengewerkt zou worden met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- *Verandermotivatie laag*: bij een aantal aspiranten werd wellicht wat te gemakkelijk gedacht over het werken met mediationvaardigheden. 'Dit doen we er even bij.' Toen het onderzoek op stoom begon te raken ontstonden twijfels over de bereidheid de andere manier van werken gedegen te implementeren.
- *Organisatie*: sommige aspiranten hebben niet tijdig een plan van aanpak voor de eigen organisatie geschreven noch een visie ontwikkeld.

7.8.2 Categorie 2 projecten

Wanneer een pionier wel van start is gegaan binnen het onderzoek maar er zorgen bestaan over de verdere levensvatbaarheid van de pilot, wordt deze getypeerd als categorie 2 project. Doorgaans heeft dit te maken met visie en condities binnen de organisatie.

Bij een middelgrote gemeente wordt sinds eind 2007 gewerkt aan het inzetten van mediationvaardigheden bij bezwaar. De initiële projectleider is kort na het zetten van de eerste stappen vertrokken. Dit betekende voor de drie medewerkers die de bezwaren behandelden dat ze er een lastige taak bij kregen: het managen van het project. Gedurende een vrij lange periode was er weinig aandacht voor het project vanwege alle andere taken en werkzaamheden. Een van de medewerkers is gegroeid naar de rol van projectleider maar heeft daar zeer beperkt gelegenheid voor gekregen. Dit werkt door in de aanpak en de doelen van de desbetreffende gemeente. Werken met mediationvaardigheden lijkt vooral te gaan om het geven van uitleg en is vooral gericht op wat de vakafdeling inhoudelijk vindt van het bezwaar. Daarnaast blijkt dat in de beleving van de burger vrij veel fouten worden gemaakt in het primaire proces. Wanneer de inzet van mediationvaardigheden dan opnieuw leidt tot het zenden van informatie in plaats van het bieden van een luisterend oor en het meedenken ontstaat een defensieve indruk bij een aantal burgers. De vraag is in hoeverre de organisatie rijp is voor het inzetten van mediationvaardigheden. Daarnaast speelt ook de vraag welke visie ten grondslag ligt aan het project. De pilot is wel van de grond gekomen en wellicht geldt hier dat in de toekomst door voortschrijdend inzicht andere accenten zullen worden gelegd.

Deze categorie pioniers heeft gemeen dat de condities voor verandering zeer beperkt aanwezig zijn:

- *Gebrek aan tijd en middelen:* bij een aantal pioniers is er sprake van hoge werkdruk en achterstanden. De primaire processen zijn onvoldoende op orde. Medewerkers wordt daarmee de mogelijkheid ontnomen om de nieuwe vaardigheden eigen te maken in een prettige leeromgeving. Zeker wanneer er andere prioriteiten zijn, kunnen medewerkers worden klemgezet.
- *Projectleider:* bij een aantal pioniers is de projectleider uitgevallen en dit heeft ernstige consequenties voor de aansturing en aanmoediging van medewerkers en borging van het project. De projectleider is sterspeler en onontbeerlijk. Bij een andere pionier was sprake van een 'opgelegde' rol bij de betreffende projectleider: de projectleider was zelf niet overtuigd van nut en noodzaak, en droeg dit over op de medewerkers.
- *Voldoende volume:* wanneer er onvoldoende bezwaren zijn of deze drastisch afnemen, zakt het bestaansrecht van de pilot weg. Er zijn dan simpelweg te weinig bezwaarzaken waar mediationvaardigheden kunnen worden ingezet. Wanneer de slag richting het primaire proces niet tijdig wordt gemaakt, is de pilot al uitgedoofd.
- *Eenmanszaak:* wanneer slechts één ambtenaar actief deelneemt aan de pilot is weinig sprake van continuïteit, structurele inzet en borging van het project. Deze manier van werken is te kwetsbaar.
- *Vaardigheden medewerkers:* werken met mediationvaardigheden vraagt om een andere houding en gedrag. Wanneer het werken met mediationvaardigheden vooral betekent het opnieuw 'zenden' van informatie gaat er iets mis. De reacties van burgers zijn dan navenant. Het doel van het inzetten van mediationvaardigheden is juist het samen met de burger bespreken wat er aan de hand is en vervolgens de beste aanpak van het probleem kiezen.

7.8.3 Categorie 3 projecten

Een aantal pioniers is voorzichtig van start gegaan, en kent gedurende het project een duidelijk positieve evolutie. De potentie en intentie is daarbij aanwezig dit verder te verankeren en uit te breiden. Wat valt in het algemeen op aan deze categorie pioniers?

Bij een grote gemeente zijn sinds medio 2007 voorzichtige stappen gezet met het werken met mediationvaardigheden. Eerst door deelname aan een ander kleinschalig en kwalitatief onderzoek. Op dat moment bleek de tijd niet rijp om verder te gaan met de inzet van mediationvaardigheden ondanks vrij goede resultaten. Er bleken weerstanden onder een kleine groep medewerkers die het nut en de noodzaak er niet van inzagen en wellicht ook een voorkeur hadden voor het traditionele werk. Toen eind 2008 de kans zich voordeed om opnieuw deel te nemen aan een onderzoek, ditmaal het pionierstraject van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was er meer enthousiasme. Een nieuwe projectleider deed zijn intrede en betrok het management van de afdeling en tevens de bestuurlijke top erbij. Daarnaast formeerde de projectleider vanuit twee teams een groep enthousiaste medewerkers die getraind werden op de inzet van mediationvaardigheden. Daaraan voorafgaand werd een helder projectplan opgesteld en werden basisafspraken gemaakt binnen de eigen afdeling alsook met betreffende vakafdelingen. De aanhouder wint: dit keer was wederom al snel sprake van een succesvolle inzet met het verschil dat de medewerkers dit maal enthousiast en geëngageerd zijn aan deze andere manier van werken. Succes wordt gedeeld en er is sprake van teamwork. Wel zijn er gezien de omvang van deze gemeente bijzondere aandachtspunten en dat gaat veelal over de verbreding van de vaardigheden en de borging van de aanpak. Ook praktische zaken zoals het opvragen van bepaalde dossiers verloopt via veel schijven en kost relatief veel tijd.

- *Gedreven projectleider:* veel van deze projectleiders beschikken over enthousiasme, motivatie en drive en daarmee genereren ze een spin-off effect op medewerkers. Wel is het zaak dat de projectleider gericht is op samenwerking in plaats van solo. Kortom: een teamspeler en geen 'eilandbewoner'.
- *De aanhouder wint:* zeker bij de grotere pioniers is er vrij veel tijd, energie en aandacht gaan zitten in de voorbereiding: hoe pakken we dit aan? Niet alleen voor het creëren van draagvlak op drie niveaus maar ook om afspraken te maken over bepaalde (administratieve) processen. Uiteindelijk betaalt deze voorbereiding zich terug in een succesvolle aanpak. Zeker wanneer op een gegeven moment een groepje enthousiaste ambtenaren alvast start en resultaat boekt.
- *Ervaring:* een aantal van deze pioniers waren geen 'absolute beginners' maar hadden al de nodige ervaring met mediationvaardigheden. Zij tonen aan dat de vaardigheden verdiept kunnen worden en na verloop van tijd resultaten beter worden: een stijgende lijn. Bij hen is geen sprake van een pilot maar van een standaard werkwijze.
- *Creativiteit:* bij een aantal van deze pioniers was niet vanaf het prille begin sprake van een succesvolle pilot. Bij aanvang was sprake van misverstanden, weerstanden en onvoldoende tijd en ruimte. Bij een aantal pioniers is regelmatig een stapje terug gedaan om te reflecteren op de gang van zaken om vervolgens de draad weer op te pakken middels een andere strategie.
- *Voorzichtige uitrol:* deze pioniers starten met een afgebakend terrein. Gaandeweg ziet men mogelijkheden ook in andere processen en domeinen aan de slag te gaan. De ervaringen bij bezwaar waar ook vakambtenaren een belangrijke rol hebben, leiden ertoe dat mediationvaardigheden ook in het primaire proces worden ingezet.

7.8.4 Categorie 4 projecten

Een aantal projecten kan getypeerd worden als voorbeeldprojecten of koplopers; er worden zeer goede resultaten geboekt en het project laat een bijzonder positieve ontwikkeling zien. Externen of collega's gaan graag te rade bij deze projecten voor inspiratie en advies.

Bij een middelgrote gemeente wordt sinds eind 2006 gewerkt met mediationvaardigheden. 'Bottom up' beginnen zonder ingewikkelde toestanden.' Ze zijn begonnen bij bezwaarbehandeling en hebben vervolgens met succes de slag naar het primaire proces gemaakt. Deze pionier is leading wat betreft inzichten en innovaties en daarmee een veel aangezochte inspiratiebron voor anderen. Wat opvalt is de intrinsieke motivatie en het enthousiasme voor de aanpak. De projectleider is meer dan in staat gebleken de organisatie in positieve zin te laten bewegen en gemeentebreed het werken met mediationvaardigheden blijvend op de kaart te zetten. Dit geldt voor alle niveaus. Zo is een wethouder actief portefeuillehouder en ambassadeur, opent de gemeentesecretaris elke training, wordt binnen de interne academie voor medewerkers een opleiding mediationvaardigheden aangeboden en misschien wel het meest bijzonder is de afdelingsoverstijgende aanpak. Dit houdt in dat wanneer een zienswijze rondom Bouw- en Woningtoezicht binnenkomt standaard een procesbegeleider vanuit een andere afdeling komt zoals Milieu. De procesbegeleiders zijn geformeerd binnen een pool. Hierdoor is daadwerkelijk sprake van een gemeentebrede samenwerking die maakt dat op de breedst mogelijke manier geleerd kan worden van een zaak. Daarnaast is er veel aandacht voor het zuiver houden van rollen om te voorkomen dat verstrengeling van inhoud met proces kan optreden. Het maakt dat de procesbegeleider open, eerlijk en nieuwsgierig in het proces kan stappen en vanuit een frisse invalshoek naar het probleem en de aanpak daarvan kan kijken. Inhoudelijk blijven de betrokken afdeling en burgers uiteraard zelf verantwoordelijk. Deze pionier blijft bezig met vernieuwing en zoeken naar nieuwe grenzen. Mediationvaardigheden is hier een vliegwiel geworden van een lerende organisatie.

Wat valt in het algemeen op aan deze categorie pioniers?

- **Projectleider:** bij deze pioniers zijn intrinsiek gemotiveerde projectleiders aan de slag gegaan met mediationvaardigheden. Ze zijn overtuigend en in staat de organisatie in beweging te krijgen en warm te laten lopen voor deze aanpak. Ze laten voorbeeldgedrag zien als het aankomt op problemen, communicatie en dienstverlening. Daarnaast hebben zij vooral sterk intern verbanden gezocht en geïnvesteerd in samenwerking die veelal afdelingsoverstijgend was.
- **Professionaliteit:** de meeste van deze pilots werden van begin tot eind van duidelijke kaders voorzien door middel van het hebben van een gezamenlijk gedeelde en duidelijke visie verdisconteerd in heldere plannen en processen. Daarnaast bleef het mogelijk om ook flexibel in te spelen op bijzondere situaties en uitzonderingen.
- **Vaardigheden medewerkers:** de teams bestaan hier uit ambtenaren die beter zijn geworden in het werken met mediationvaardigheden door trainingen, begeleiding vanuit het projectteam en elkaar (werken in koppels) en intervisie.

- **Ruimte geven:** medewerkers die nog niet klaar waren voor deelname aan de pilot kregen ruimte om hun eigen tempo te bepalen. Veelal waren er mogelijkheden om middels coaching op the job alsnog te participeren. Deze projecten zijn aan de slag gegaan met de medewerkers die enthousiast waren en het is gelukt anderen in de 'sliptestream' mee te nemen.
- **Weerstand overwonnen:** bijna bij elk pioniersproject is er op een bepaald moment sprake geweest van weerstand uit de organisatie. Deze pioniers zijn effectief en pro-actief omgegaan met de weerstand en zijn vervolgens gaan groeien en hebben successen geboekt.
- **Aandacht en zorg pilot:** deze pioniers beseffen dat de pilot onderhoud kost en dat er regelmatig een 'boost' moet worden gegeven aan medewerkers, management en bestuur. Communiceren over de stand van zaken in verschillende gremia, het uitdragen van de resultaten en vooral het vieren van elk succes.
- **Innovatie:** deze pioniers zorgen voor spraakmakende innovaties op het terrein van het werken met mediationvaardigheden. Onder hen waren de eersten die de sprong waagden naar het primaire proces en fiscale zaken zoals de WOZ. Zij zijn ware pioniers als het aankomt op het zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor het werken met mediationvaardigheden.

7.9 Samenvatting en conclusies

Het succesvol implementeren van projecten op het gebied van de informele aanpak vraagt om aandacht en een investering op de volgende vijf hoofdfactoren:

1. **Organisatie:** visie, draagvlak, eenduidig beleid, ruimte scheppen
2. **Projectontwerp:** beperkt beginnen en groeien
3. **Projectleider:** gemotiveerd, inhoudelijk deskundig en vooral verbindend leiderschap
4. **Verandermanagement:** heldere visie, communicatie en participatie en ruimte om te leren en te experimenteren
5. **Medewerkers:** gemotiveerd, bekwaam, probleemoplossend.

De sleutel tot het realiseren van succesvolle uitkomsten ligt essentieel bij de medewerker. Diens houding, gedrag en competenties zijn doorslaggevend voor goede resultaten op het gebied van de tevredenheid van de burger, de doorlooptijd en het aantal intrekkingen van bezwaren of de realisatie van oplossingen in het primaire proces. Vanuit de organisatie vraagt dit om goed verandermanagement en training van de betrokken ambtenaren. Goed verandermanagement, training en ervaring dragen bij aan de motivatie en het commitment van de ambtenaar maar leiden ook tot een hogere tevredenheid bij de burger, een betere doorlooptijd en een hoger intrekkingpercentage van bezwaren en zienswijzen. Het aantal ingetrokken bezwaren en zienswijzen is een neveneffect van een zorgvuldige informele behandeling van het bezwaar of de zienswijze en kan wat goede resultaten op dit vlak betreft daar duidelijk aan worden gerelateerd.



**Deze gemeente werkt
aan meer kwaliteit
met minder regels!**

mede mogelijk gemaakt door

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



even wachten
tot andere deur
gesloten is

8

Landelijk overzicht informele aanpak bezwaren en klachten

8.1 Landelijk overzicht aantallen en reductiepotentieel

De Nederlandse overheid ontvangt jaarlijks ongeveer 2,6 miljoen bezwaren. Een voorzichtige raming van de kosten die de uitvoering van deze hoeveelheid bezwaarprocedures met zich meebrengen komt uit op een bedrag van € 273.420.000 (exclusief de kosten voor externe bezwaarcommissies en de kosten voor de beroepsprocedures die voortkomen uit deze bezwaarprocedures). Een voorzichtige inschatting van de kostenbesparing die de overheid structureel kan bereiken bij een landelijke toepassing van mediationvaardigheden in geval van bezwaren komt uit op een € 55 miljoen per jaar en maakt deel uit van de Heroverwegingen Openbaar Bestuur. Een overzicht van het totale aantal klachten en bezwaren bij de verschillende bestuursorganen (tabel 8.1) bestaat bij een deel van de bestuursorganen. Er zijn echter ook veel overheidsorganisaties die de behandeling van bezwaren bij verschillende onderdelen van de organisatie hebben belegd en niet beschikken over een totaal overzicht van het aantal bezwaren.

De in onderstaande tabel opgenomen aantallen bezwaarprocedures zijn gebaseerd op informatie uit het jaarverslag van de Nationale ombudsman, informatie uit de (burger)jaarverslagen van de verschillende overheidsorganisaties, gegevens uit de Benchmark Publieksdiensten, de WOZ-benchmark van de Waarderingskamer en de Benchmark Belastingen Grote Gemeenten. Daarnaast is voor het berekenen van de aantallen gebruik gemaakt van de beschikbare informatie van de betrokken pioniers.

Tabel 8.1 Raming van het landelijke totaal aantal bezwaarschriften

Bezwaarschriften bestuursrecht ¹	Raming bezwaren op jaarbasis
Rijk	16.507
Provincies	1.900
Gemeenten	600.105
Waterschappen (Fiscaal en Vergunningen)	42.390
Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's)	1.920.527
Inspectie Diensten	3.212
Totaal	2.604.708

Mede gezien het feit dat de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Informatie Beheer Groep (IB-Groep-sinds 1 januari 2010 Dienst Uitvoering Onderwijsinstellingen DUO), de Sociale Verzekeringsbank en het Centraal Administratie Kantoor (CAK) erg veel besluiten nemen worden zij ook wel beschikkingenfabrieken worden genoemd. Zij ontvangen mede daardoor ook het overgrote deel van het landelijke aantal bezwaren per jaar. Een overzicht van de aantallen klachten en bezwaren bij deze organisaties is ontleend aan het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2009² In aanvulling hierop is, gebaseerd op het jaarverslag van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), nog een overzicht van de aantallen bezwaren bij de SVB opgenomen.

¹ De raming en het reductiepotentieel is opgesteld door SIRA consulting bv t.b.v. Heroverwegingen Openbaar Bestuur 2010

² "Het conflict voorbij" Jaarverslag Nationale ombudsman 2009.

Tabel 8.2 Overzicht aantal klachten, bezwaar- en (hoger) beroepszaken (Uit "Het conflict voorbij" Jaarverslag Nationale ombudsman over 2009)

	Belasting-dienst	UWV	IND	IB-Groep	CAK
Primaire beslissingen	62.233.000	1.080.169	266.800	4.866.475	3.769.370
Ontvangen bezwaarschriften³	365.726 ⁴ 0,6%	82.598 7,6%	18.500 6,9%	36.159 0,7%	4.129 0,1%
Ontvangen beroepsschriften⁵	5.269 1,4%	12.646 15,3%	18.200 ⁶	1.414 3,9%	627 15,2%
Ontvangen interne klachten	13.852 0,02%	11.019 1%	2.972 1,1%	1.227 0,03%	1.383 0,04%
Bij de Nationale ombudsman ontvangen klachten in 2009	2.066 14,9%	954 8,7%	213 7,2%	236 19%	841 61%

In aanvulling op het hierboven weergegeven overzicht van bestuursorganen neemt ook de Sociale Verzekeringsbank veel besluiten (5 miljoen klanten) en ontvangt daarom relatief gezien eveneens veel bezwaren. Zowel wat het aantal bezwaarschriften betreft als het aantal klachten is er echter bij de SVB al jaren sprake van een structurele daling en zijn er verhoudingsgewijs gezien maar een beperkt aantal klachten en bezwaren.

Tabel 8.2: Overzicht aantal bezwaar- en (hoger) beroepszaken uit het jaarverslag van de SVB over 2008

Bezwaar	13.860
Beroep	1.416
Hoger beroep	445

³ Percentage van het aantal primaire beslissingen

⁴ Bij dit aantal bezwaarschriften zijn de suppleties omzet- en loonbelasting (positieve of negatieve aanvullingen op de reguliere aangiften) - in 2008 nog zo'n 900.000 - niet meegerekend. Dit omdat deze suppleties niet echt als bezwaarschrift worden gezien. In het beheersverslag 2009 van de Belastingdienst wordt daarom voor 2008 een totaal aantal van 428.000 bezwaarschriften genoemd. Voor de berekening van het totale aantal bezwaren in tabel 6.1 wordt uitgegaan van bezwaren die naar de wet als zodanig worden aangeduid. Bij de berekening van de uitvoeringskosten is wel rekening gehouden met de uitvoeringskosten die verbonden zijn aan de verwerking van de verschillende typen bezwaarschriften.

⁵ Percentage van het aantal ontvangen bezwaarschriften.

⁶ In asielzaken is alleen beroep mogelijk waardoor het bij de IND niet zinvol is om de beroepsschriften uit te drukken als percentage van de bezwaarschriften.

8.2 Landelijk overzicht informele aanpak bezwaren en klachten

Het UWV

UWV staat voor Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de werknemersverzekeringen uitvoert, zoals WW, WIA, Wajong, WAO, WAZ en Ziektewet. Het UWV is als één van de eerste bestuursorganen in 2003 begonnen met het opzetten van pilots betreffende een informele aanpak van bezwaren, waarbij zowel mediationvaardigheden als formele mediation werd toegepast. De pilots hebben geresulteerd in een structurele inbedding van een persoonlijke benadering van klanten in het bezwaarproces.

Momenteel wordt in 95% van de ingediende bezwaren binnen 15 dagen telefonisch contact met de klant gezocht. Gebruikmakend van mediationvaardigheden, probeert de betrokken medewerker de belangen achter het door de klant ingenomen standpunt te achterhalen. 25% van deze gesprekken met klanten hebben als resultaat de intrekking van het bezwaar. Hiermee is naast klanttevredenheid een extra efficiency in het bezwaarproces bereikt. Vanaf begin 2010 worden in het primaire WW-proces klanten, waarbij voor hen negatief op een aanvraag wordt beschikt, voorafgaand aan die beschikking telefonisch benaderd. Hiermee wordt de persoonlijk klant gekend in het proces, waar nodig wordt nadere uitleg gegeven. Het UWV verwacht hiermee en meer tevreden klanten en een daling in het aantal bezwaren te bereiken.

Het UWV wil klanten invloed laten hebben op de inrichting van haar processen, zodat deze processen optimaal voor die klanten worden ingericht. Om dit te bereiken neemt het UWV verschillende initiatieven. Deze initiatieven zijn in experimentvorm opgezet in nauwe samenwerking met verschillende organisaties, waarmee UWV-klanten van doen hebben. Te noemen zijn het Juridisch Loket (afzonderlijk hieronder beschreven), Sociale Raadslieden, een patiëntenbelangenorganisatie en Onderwijsvakbonden CNV-Onderwijs en AOB. Als bijzonder experiment valt te noemen de samenwerking met enkele rechtbanken. In plaats van een behandeling in beroep bij de rechter, proberen klant en UWV alsnog via mediation uit het conflict te komen. Vraag achteraf hierbij: had dit beroep voorkomen kunnen worden, als het UWV in haar (primaire) processen anders had gehandeld. Leren van en met klanten. Vanaf 2008 maakt een centraal mediationbureau deel uit van de UWV-organisatie. Inmiddels zijn er mediations geweest door en met alle bedrijfsonderdelen en hun klanten.

Veelal zijn dit mediations in de bezwaarfase met klanten, maar ook verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen, werkcoaches, re-integratiebegeleiders en managers gaan in incidentele gevallen met de betrokken klanten in mediation. In enkele gevallen zijn er mediations tussen UWV en haar leveranciers geweest. Het UWV is continue op zoek naar verbetering van haar werkwijzen en een pro-actieve oplossingsgerichte aanpak maakt hier definitief deel van uit.

De Belastingdienst

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het heffen en innen van belastingen en premies. Jaarlijks verwerkt de Belastingdienst de verschillende aangiften van 9 miljoen particulieren en 1,2 miljoen ondernemers. Daarnaast verzorgt de Belastingdienst de uitbetaling van toeslagen die huishoudens kunnen krijgen voor de kosten van kinderopvang, huur of zorg. Andere belangrijke werkprocessen zijn: het opsporen van fraude en het houden van toezicht op de in-, uit- en doorvoer van goederen. De Belastingdienst is 6 jaar geleden gestart met onderzoek en pilots om het aantal conflicten en formele procedures te verminderen. Daarbij werd in eerste instantie ingezet op geschiloplossing met behulp van mediation. Het effect van de inzet van mediation was zeer positief en leidde tot een verbetering van de klanttevredenheid en een kostenbesparing. Het aantal zaken waarbij gekozen is voor de inzet van mediation bleef vooralsnog beperkt. Buiten het bieden van formele mediation werkt de Belastingdienst ook op andere manieren aan het voorkomen van bezwaren en procedures en het stimuleren van naleefgedrag (compliance). Bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan het verbeteren van de relatie en samenwerking met adviseurs. Verder is de Belastingdienst/Toeslagen in 2007 begonnen met inzetten van mediationvaardigheden in de bezwaarfase middels “bellen bij bezwaar”. Op dezelfde leest is in 2008 met succes in de regio Oost het project “Bellen bij bezwaar” uitgevoerd. Een landelijke implementatie van deze aanpak is per 1 januari 2010 opgestart. In dit kader zijn de afgelopen maanden 1300 bezwaarbehandelaars van de Belastingdienst getraind. De effecten van het “bellen bij bezwaar” worden het komende jaar gemonitord en geanalyseerd.

Andere projecten bij gemeenten, provincies en waterschappen

Gedurende het pionierstraject zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de pioniers verschillende instrumenten ontwikkeld om ook andere bestuursorganen te ondersteunen en te faciliteren bij;

- het opzetten van een eigen pilot op het gebied van mediationvaardigheden
- het feitelijk toepassen van mediationvaardigheden
- het opstellen van organisatie-overstijgende procesoptimalisaties

Ook zijn verschillende landelijke bijeenkomsten georganiseerd met presentaties van de tussenresultaten en ervaringen van de pioniers en andere bestuursorganen. Deels in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de Provincies. Dit heeft er mede toe geleid dat inmiddels ruim 100 overheidsorganisaties op een verscheidenheid aan domeinen pilots hebben opgezet. Daarnaast staan nog eens ongeveer 90 overheidsorganisaties in de startblokken bij het opzetten van een eigen project. Door de geboden ondersteuning bij het opzetten van een pilotproject en het faciliteren van een uitwisseling van best practices en lessons learned konden de pioniersorganisaties sneller (in 1 jaar) betere resultaten bereiken dan de bestuursorganen uit het eerste onderzoek op eigen kracht in meer tijd hadden bereikt (3-5 jaar)⁷.

⁷ Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid, een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door Sira consulting b.v. 2008.

De voortgang van deze landelijke uitrol van de inzet van mediationvaardigheden wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verder gestimuleerd en gemonitord waarbij ook aandacht zal zijn voor domeinen die achter lijken te blijven.

Inzet van mediationvaardigheden bij de behandeling van burgerbrieven en klachten

Bestuursorganen moeten zorgen voor een behoorlijke behandeling van een mondeling of schriftelijk ingediende klacht. De centrale doelstelling is het herstel van vertrouwen tussen burger en overheid. De wetgever heeft daarbij een duidelijke voorkeur uitgesproken voor een informele klachtbehandeling waarbij de klager snel en liefst buiten een ‘formele’ hoorzitting om met elkaar in gesprek raken. In de praktijk verschillen bestuursorganen sterk in de mate waarin ze erin slagen om klachten op een informele wijze te behandelen.

Een informele aanpak lijkt op grond van zowel de derde evaluatie van de Awb als onderzoek van de Nationale ombudsman eerder uitzondering dan regel te zijn⁸.

Uit onderzoek⁹ blijkt dat een positief oordeel van klagers over de interne klachtbehandeling door bestuursorganen in belangrijke mate afhankelijk is van het gevoel serieus te zijn genomen, de indruk snel te zijn geholpen en de mening dat men een deskundige klachtfunctionaris heeft getroffen. Voor een positief oordeel over de klachtprocedure is de uitkomst van de procedure, anders dan op basis van de literatuur zou mocht worden verwacht van minder groot belang. Dit is relevant omdat het oordeel van klagers over de klachtbehandeling door bestuursorganen immers erg negatief is¹⁰. Door te investeren in de communicatie met klagers, kan het geschonden vertrouwen in overheidsorganisaties (deels) hersteld worden. Juist de informele behandeling vergroot de kansen daarop en zorgt bovendien doorgaans voor een snellere behandeling. Ook wanneer de klager geen gelijk heeft kan dat beter uitgelegd worden in een gewoon gesprek dan in een schriftelijk gemotiveerd oordeel in de zin van art. 9:12 lid 1 Awb¹¹. In het kader van het pionierstraject was dit ook duidelijk voor verschillende van de pioniers die daarom de inzet van mediationvaardigheden binnen hun organisatie hebben uitgebreid naar de klachtbehandeling. De effecten zijn zeer positief. Naast de pioniers hebben ook de klacht- en burgerbrievenbehandelaars van het ministerie van BZK een training mediationvaardigheden gevolgd. In het najaar zullen ook burgerbrievenbehandelaars van andere departementen een training volgen.

⁸ Herweijer, M. & Winter H.B. (2007) *De wet intern klachtrecht geëvalueerd: hoe krijgen we tevreden klagers?* Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht NTB, nr 7.

⁹ Winter, H.B., Middelkamp A. & Herweijer M. (2007) *Klagen bij bestuursorganen, Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers & Nationale ombudsman. rapport 2008/250

¹⁰ *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting*, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNS NIPO, 2009

¹¹ Herweijer, M. & Winter H.B. (2007) *De wet intern klachtrecht geëvalueerd: hoe krijgen we tevreden klagers?* Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht NTB, nr 7.

Inzet van mediationvaardigheden bij de klachtbehandeling door de politie

In het kader van de verbetering van de klachtafhandeling door de politie wordt door het Landelijk Platform van Klachtcoördinatoren onder meer gewerkt aan uniformering van begrippen en systemen. Daarnaast is in samenwerking met het ministerie van BZK een traject opgezet om met behulp van trainingen de klachtcoördinatoren en klachtbehandelaars van de verschillende korpsen te ondersteunen in het verdiepen van de benodigde vaardigheden om klachten, waar mogelijk, met de inzet van mediationvaardigheden op informele wijze af te handelen. De effecten van deze trainingen worden in samenwerking met de korpsen gemonitord en geanalyseerd. De resultaten van deze effectmeting zullen in het najaar van 2010 beschikbaar zijn.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB)

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is uitvoerder van de volksverzekeringen voor ongeveer 5 miljoen burgers. De SVB zorgt ervoor dat burgers op tijd en correct hun kinderbijslag, AOW-pensioen of nabestaandenuitkering Anw ontvangen. Daarnaast verzorgt de SVB o.a. de Tegemoetkoming Onderhoudskosten thuiswonende Gehandicapte kinderen (TOG) en voor een groeiend aantal gemeenten de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand voor 65-plussers. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) handelt zoveel mogelijk klachten direct en via de informele weg af. Binnen 2 dagen na ontvangst van een klacht wordt telefonisch contact opgenomen met de klant om samen te bekijken hoe het probleem kan worden opgelost. Alleen als de klant daarmee niet tevreden is of duidelijk verzoekt om een formele klachtafhandeling, gaat de klacht het formele traject in. Dit heeft er in de praktijk voor gezorgd, dat veel minder klachten/bezwaarschriften het formele circuit ingaan. Daarnaast werkt de SVB sinds 2006 met Serviceteams: in essentie een samenvoeging van back- en frontoffice waarbij de medewerker die de beslissing heeft genomen ook zelf contact met de klant opneemt als er problemen zijn. De klant krijgt direct een deskundige medewerker van het Serviceteam aan de telefoon als hij zelf belt, en niet eerst iemand van een call-centrum. De inrichting van de Serviceteams was in essentie immers. Alle serviceteammedewerkers zijn en worden specifiek getraind op communicatieve vaardigheden. Deze aanpak heeft geleid tot een structurele daling van het aantal klachten en bezwaren.

Een andere vorm van pro-actieve geschilbeslechting is recent opgezet bij het servicecentrum van de SVB. Dit servicecentrum ondersteunt PGB-houders bij hun administratie. Bij gebrekkige betaling van PGB-houders stopte voorheen de SVB met hun ondersteunende diensten. Om problemen in dit kader te voorkomen vinden de volgende interventies plaats:

- de budgethouder wordt (telefonisch) pro-actief voorgelicht wanneer de SVB het vermoeden heeft dat er iets fout gaat;
- er vindt een betere monitoring van PGB-ers plaats; wanneer het erop lijkt dat iemand problemen krijgt kan intensiever ondersteund worden;
- wanneer een incasso niet lukt wordt er gebeld met de PGB-houder. Ook wordt dan overwogen of intensievere ondersteuning gewenst is;

- de toon van aanmaningen wordt empathischer;
- de SVB intensiveert de voorlichting in de keten;
- de dienstverlening wordt uitgebreid in andere talen; mensen met taalproblemen krijgen vaste contactpersonen. Ook geeft de SVB voorlichting in moskeeën;
- de SVB heeft een 'eerste hulp PGB-dienst' opgericht; gespecialiseerde medewerkers krijgen tijd vrij om probleemgevallen verder te ondersteunen. Dit gaat in overleg met de belastingdienst en zorgkantoren.

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is per 1-1-2010 ontstaan door samenvoeging van de Centrale Financiën Instellingen (CFI) en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep).

Bij DUO-Zoetermeer (voorheen CFI) is de hoofdtaak de financiering van (onderwijs-) instellingen.

Sinds 2008 is gestart met 'ambtelijk horen in bezwaarzaken', daarmee is de tevredenheid van de bezwaarden aanzienlijk toegenomen. De tevredenheid is gemeten door intern onderzoek bij bezwaarden. Daarnaast is de tijdige afhandeling sterk verbeterd, mede door de prioriteit die management en medewerkers hieraan geven. In 2009 zijn 668 bezwaarschriften en 39 beroepszaken (rechtbanken en Raad van State) afgehandeld. Voor de nieuwe werkwijze bij bezwaar zijn medewerkers getraind in mediationvaardigheden. In de praktijk leidt dat tot snel telefonisch contact leggen met bezwaarden, maar ook tot hoorzittingen waarbij uitleg gegeven kan worden over procedures en beslissingen. In 2009 is daarnaast succesvol geïnvesteerd in klantgericht schrijven en cultuurverandering.

Bij DUO-Groningen (voorheen IB-Groep) zijn de hoofdtaken financiering van studenten en ouders, organiseren van examens en beheren van onderwijsgerelateerde registers. In 2009 zijn circa 36.000 bezwaarschriften en 1.400 beroepszaken (rechtbanken, Centrale Raad van Beroep en Raad van State) afgehandeld. Verreweg de meeste bezwaarschriften betreffen studiefinanciering, waarbij geen hoorplicht geldt. Vanwege het volume wordt veel schriftelijk afgedaan. Er is weinig persoonlijk contact met bezwaarden. Toch is in 2009 in pilotvorm ervaren welke mogelijkheden telefonisch contact in de bezwaarfase biedt. Voor 2010 is een training hoorzittings- en mediationvaardigheden gepland en op kleine schaal wordt verder gegaan met het uitbreiden van persoonlijk contact en de mogelijkheden voor telefonisch horen. Daarnaast wordt geïnvesteerd in pro-actieve dienstverlening in het primaire proces om onnodig bezwaar te voorkomen. Ook een tevredenheidsonderzoek onder bezwaarden is ingepland in 2010.

8.3 Ministerie van Justitie project PAGO (Pro-Actieve Geschiloplossing door de Overheid)

Het project pro-actieve geschiloplossing door de overheid (PAGO) is een onderdeel van het programma Rechtsbijstand en Geschiloplossing van het Ministerie van Justitie. Dit programma beoogt enerzijds een besparing te bereiken op de gesubsidieerde rechtsbijstand (en de kosten van de rechterlijke macht) en anderzijds het stelsel van rechtsbijstand en geschiloplossing te innoveren. In dat kader wordt ook het gebruik van mediationvaardigheden gestimuleerd. Onder leiding van ambassadeur PAGO Monique de Vries zetten verschillende taakorganisaties van het Ministerie van Justitie PAGO-projecten op voor de contacten met de eigen klanten. Deze projecten worden hieronder nader toegelicht.

De Dienst Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening (JUSTIS)

De Dienst Justis is de screeningsautoriteit op het gebied van integriteit van het ministerie van Justitie. Justis toetst of personen een voorgeschiedenis hebben die het uitoefenen van een bepaald beroep of werk in de weg staat (de Verklaring Omtrent Gedrag- VOG). Daarnaast toetst Justis of partijen die bepaalde verklaringen, vergunningen en subsidies aanvragen, aan integriteitseisen voldoen. Ook voert Justis de regelgeving op het gebied van naamswijziging en gratie uit. In het kader van een pro-actieve en oplossingsgerichte aanpak van bezwaren is bij deze dienst het project “Bezwaar dat ik bel” gestart binnen het werkproces omtrent naamswijziging. De betrokken medewerkers van dit project hebben een training mediationvaardigheden gevolgd en nemen voorafgaand aan het verzenden van een negatief besluit telefonisch contact op met de betrokken burger om het besluit toe te lichten en een luisterend oor te bieden. Er worden zowel gesprekken gevoerd met de aanvrager (als besloten is tot een afwijzing van naamswijziging) als met degene waar de naam van verloren gaat (als besloten wordt tot wijziging over te gaan). Uit de pilot blijkt daarnaast dat de aanvrager, in een gesprek voordat de beslissing wordt genomen, vaak meer informatie kan geven aan Justis dan de aanvrager tot op dat moment heeft gegeven. Dit kan van invloed zijn op de kwaliteit van het uiteindelijke te nemen besluit. In 2008 ontving de dienst Justis 3366 verzoeken tot naamswijziging en in totaal 182 bezwaren. Op dit moment worden voorbereidingen getroffen om deze werkwijze na de zomer uit te breiden naar het veelomvangrijker werkproces rondom de Verklaring Omtrent Gedrag.

De Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND)

De IND zorgt voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid en vervult in dat kader drie taken:

1. Regulier: Aanvragen behandelen van verblijfsvergunningen voor wonen en werken in Nederland.
2. Asiel: Aanvragen behandelen van vreemdelingen die de Nederlandse overheid om bescherming vragen tegen bijvoorbeeld vervolging in hun land van herkomst.
3. Naturalisatie: Aanvragen behandelen voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit.

Ten behoeve van een pro-actieve aanpak van geschillen zet de IND in op het terugdringen van het aantal bezwaarprocedures in het proces ‘Regulier’ door op basis van een analyse van binnengekomen bezwaren in de afhandeling van soorten bezwaarschriften te differentiëren. In een deel van de zaken zal de IND telefonisch in contact treden met de belanghebbende. Daarnaast werkt de IND in dit kader aan verbetering van het primaire besluitvormingsproces op basis van een analyse van de redenen voor het indienen van een bezwaar. Zij wil er daarmee voor zorgen dat het aantal gegronde verklaringen vanwege gebreken in de primaire besluiten afneemt. Voorts heeft de IND contact gelegd met het Juridisch loket, omdat veel betrokkenen zich daar melden. Op dit moment wordt bekeken wat de mogelijkheden voor samenwerking met het Juridisch Loket zijn.

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

De Dienst Terugkeer en Vertrek is verantwoordelijk voor het voorbereiden, bevorderen en organiseren van het daadwerkelijk vertrek uit Nederland van:

- illegale vreemdelingen die zijn staande gehouden in het kader van het vreemdelingentoezicht door vreemdelingenpolitie of Koninklijke Marechaussee
- uitgeprocedeerde asielzoekers die het land moeten verlaten, inclusief (ex-)alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).

Het PAGO pilotproject van DT&V is gericht op het voorkomen van bezwaren, vluchtannuleringen en andere kosten die worden veroorzaakt doordat vertrekkende vreemdelingen een ‘last-minute-aanvraag’ voor een verblijfsstatus doen. In het pilotproject staat een gesprek met de betrokken vreemdeling en zijn advocaat centraal.

Tijdens dat gesprek worden de kansen van een nieuwe aanvraag besproken. Indien de vreemdeling binnen 24 uur na dat gesprek een aanvraag doet dan zijn de afspraken met de IND dat de aanvraag binnen 24 uur wordt afgehandeld. Wanneer de aanvraag echter na die 24 uur kort voor vertrek wordt gedaan dan mag de vreemdeling de afhandeling daarvan niet meer afwachten en gaat het vertrek alsnog door. De eerste resultaten van deze pilot zijn positief.

De twintig vreemdelingen waarvan de zaken op de pilotwijze zijn afgehandeld zijn vertrokken zonder last-minute-aanvraag en zonder bezwaarprocedures. Veertien vreemdelingen hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid een aanvraag te doen in de gegeven 24 uur. Een neveneffect lijkt te zijn dat ook van andere, aan de uitzetting gerelateerde procedures wordt afgezien, danwel dat deze worden ingetrokken. Daarnaast leveren minder annuleringen van vluchten en onnodig heen- en weer gereis van vreemdelingen naar en van het vliegveld onder begeleiding van de marechaussee een besparing op.

Raad voor Rechtsbijstand

De Raad voor Rechtsbijstand voert toezicht uit op en draagt zorg voor de organisatie van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand door met name het Juridisch Loket, mediators en advocaten. De Raad voor Rechtsbijstand zorgt ervoor dat mensen met een laag inkomen onder meer een bijdrage in de advocaatskosten kunnen krijgen. In 2008 ontving de Raad voor de Rechtsbijstand 10.085 bezwaarschriften. Een belangrijke stap in de ontwikkeling naar een meer pro-actief optreden bij (potentiële) geschillen is in het najaar van 2009 gezet doordat het regio-kantoor Arnhem gestart is met het bellen in bezwaarzaken. In een interne instructie is uitgewerkt in welke gevallen telefonisch contact zou moeten worden opgenomen. Inmiddels wordt ook in de disciplines “toevoegen” en “vaststellen” telefonisch contact met betrokkenen opgenomen. In Den Bosch wordt er gebeld met juridische hulpverleners (de advocatuur) over de indiening van toevoegingsaanvragen: het project ‘High trust’. Er is bovendien veel werk gemaakt van het vereenvoudigen van de bezwaarprocedure.

De op dit onderwerp actieve projectgroep heeft zich in de eerste fase gericht op het in beeld brengen van de gevolgde handelwijze binnen de 5 regiokantoren en wie bij welke werkzaamheden daarin zijn betrokken. Dit heeft de basis gelegd voor vereenvoudiging en uniformering.

De planning is er op gericht om in het voorjaar 2010 een geüniformeerde landelijke regeling beschikbaar te hebben die zich naar verwachting vertaalt in het sneller afhandelen van bezwaarschriften en het “oplossen” van geschillen. Ook verwacht de Raad dat met het beschikbaar komen van nieuwe (in Klare Taal) opgestelde standaardteksten een grote bijdrage zal leveren aan verdere uniformering en het sneller afhandelen van bezwaarschriften en dat deze aanpak zal bijdragen aan de professionalisering van de dienstverlening en een vermindering van het aantal bezwaren. Deze werkwijze ondersteunt het investeren in de relatie met klanten en partners en leidt tot veel positieve reacties. De ontwikkelde werkwijze is één van de belangrijke pijlers van het door de Raad ontwikkelde nieuwe concept dienstverlening dat dit voorjaar landelijk wordt ingevoerd.

Het Juridisch loket

Het Juridisch Loket verstrekt op een open en transparante manier gratis hoogwaardige juridische informatie en advies aan burgers. Het Juridisch Loket is voor iedereen gemakkelijk bereikbaar en toegankelijk, wijst de weg in het recht en speelt tevens een rol in het aanbieden van alternatieve geschillenbeslechting. In dat kader is het Juridisch Loket gestart met een project in samenwerking met het UWV. Het Juridisch Loket kan om een bezwaarschrift proberen te voorkomen, gebruik maken van de mediators van het UWV. De kosten van mediation blijven bij het UWV. Na deze pilot met het UWV hebben de medewerkers van het Juridisch Loket vaste aanspreekpunten bij alle lokale UWV-vestigingen gekregen. Het Juridisch Loket wil deze manier van samenwerking in de toekomst graag breder uitvoeren, zoals bijv. met de IND, Belastingdienst en SVB.

Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)

Het LBIO is gespecialiseerd in het innen van zowel partneralimentatie als kinderalimentatie, stelt Ouderbijdragen jeugdzorg vast en int deze bijdragen. In het kader van pro-actieve geschiloplossing bereidt het LBIO in samenspraak met de Ministeries van Jeugd en Gezin en Justitie een pilot voor op het gebied van alimentatiegeschillen.

8.4 Conclusies

Hoewel het pionierstraject eind 2009 is afgerond hebben alle betrokken bestuursorganen de inzet van mediationvaardigheden voortgezet en is het overgrote deel van de pioniersprojecten zelfs uitgebreid. Daarnaast neemt het aantal bestuursorganen dat mediationvaardigheden toepast toe. In de vorige paragraaf is daarvan een overzicht geboden.

Wanneer het aantal klachten of bezwaren waarbij mediationvaardigheden wordt toegepast afgezet wordt tegen het totale aantal klachten en bezwaren dan moeten we constateren dat op dit moment de inzet van mediationvaardigheden nog steeds heel beperkt is. Zo worden bijvoorbeeld bij de behandeling van nog geen 10% van het totale aantal bezwaarschriften mediationvaardigheden ingezet. Gezien het effect van de inzet van mediationvaardigheden, de behaalde resultaten zoals omschreven in hoofdstuk 4, 5, 6 en het in paragraaf 8.1 beschreven reductiepotentieel is het wenselijk dat een verdere uitrol en toepassing van de inzet van mediationvaardigheden wordt gestimuleerd en ondersteund.



9

Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

1. Een informele aanpak van aanvragen, zienswijzen, klachten en bezwaren sluit in het overgrote deel van de gevallen beter aan bij de behoeften van burgers gedurende deze procedures, kan onnodige escalatie voorkomen, bespaart kosten, vergroot de tevredenheid van de burger en van de ambtenaar en vergroot het vertrouwen van de burger in de overheid.
2. Behoorlijk bestuur brengt met zich mee dat bestuursorganen de primaire fase van besluitvorming zo inrichten dat een informeel overleg met de burger mogelijk is, indien er aanwijzingen zijn dat het voorgenomen besluit tot conflicten leidt.
3. In de bezwaarfase werd in 60% van de gevallen gekozen voor een informele aanpak en trokken burgers als gevolg daarvan hun bezwaarschrift in. In deze zaken werd daardoor géén reguliere procedure meer doorlopen. In het primaire proces werd in 70% van de gevallen gekozen voor een informele behandeling.

4. De inzet van mediationvaardigheden loont. Burgers gaven gedurende het pioniertraject aan de informele aanpak van bezwaren met gemiddeld een 7,2 te waarderen (een toename van ruim 40%). De bruto doorlooptijd van een bezwaar vermindert met gemiddeld 37% ten opzichte van de maximale wettelijke behandeltermijn op grond van de Awb en 21% ten opzichte van de reguliere behandeltermijn. De inzet van mediationvaardigheden wordt door de betrokken ambtenaar (in bezwaar) gemiddeld met een 7,8 gewaardeerd. In verhouding tot de reguliere bezwaarprocedure levert een informele aanpak van bezwaren een efficiëncywinst ten aanzien van de afhandeltijd op van gemiddeld 26%. Een informele aanpak van bezwaren levert de overheid een kostenbesparing op van gemiddeld 20%¹.
5. Een informele aanpak werkt conflictoplossend. Dit in contrast tot de reguliere (formele) Awb-procedure die door juridisering juist bij kan dragen aan de escalatie van het onderliggende conflict. De resultaten van de pioniers laten zien dat de burger, ook in die gevallen waarin hij niet tevreden is over de uitkomst van de procedure, wel tevreden is over de procedure en bejegening en daardoor meer vertrouwen heeft in contact met de overheid in de toekomst (op alle punten ruim voldoende rapportcijfers gemiddeld boven 7,0). Deze waardering vormt een duidelijk contrast tot de waardering van burgers van de formele behandeling van bezwaren met zowel een positieve als negatieve uitkomst (nl een zeer laag rapportcijfer van 4,8). Juist bij negatieve beslissingen is de betekenis van een behoorlijke behandeling voor de burger groot voor de aanvaarding van de negatieve beslissing en leidt dit in zowel het primaire proces als in de bezwaarfase tot een afname van het aantal procedures.
6. Proactief en oplossingsgericht werken kan succesvol worden ingezet op alle onderzochte domeinen. Wel vragen verschillende typen zaken om verschil in werkwijze, beschikbare tijd en aanpak. De informele aanpak dient dus altijd op maat ontwikkeld en ingevoerd te worden.
7. Het invoeren van deze projecten vraagt aanzienlijke inspanningen van de organisatie en van de betrokken medewerkers. Ook vraagt het om nieuwe vormen van samenwerking binnen afdelingen en tussen afdelingen (bijvoorbeeld vakafdelingen en bezwaar/beroep). Veel projectleiders blijken te optimistisch over de snelheid waarmee zij een pilotproject kunnen opzetten en uitvoeren.

¹ De kostenbesparing in het kader van een verminderd beroep op de externe hoorcommissies of beroepsprocedures zijn hierbij niet meegerekend.

8. De sleutel tot succesvolle uitkomsten ligt essentieel bij de medewerker. Diens attitude en competenties zijn doorslaggevend. Betrekken van medewerkers in het vernieuwingsproces is daarmee van groot belang. Ook investering in voldoende scholing en training van vaardigheden draagt direct bij aan groter draagvlak en vertrouwen bij ambtenaren, zorgvuldiger optreden, betere resultaten en hogere waardering door de burger.
9. Er is veel expertise binnen bestuursorganen, waar inmiddels jarenlange ervaring is opgedaan met informele conflictoplossing. Het borgen van deze kennis is van groot belang. Zowel binnen de organisatie zelf, als bij koepelorganisaties en op landelijk niveau.
10. Het verder opvolgen van de inzet en effecten door middel van onderzoek is sterk aan te bevelen, om zo de ontwikkeling en het delen van kennis te bevorderen, professionaliteit verder te versterken en bij te dragen aan voortgaande organisatieontwikkeling. Thema's die nader onderzoek vragen zijn o.a. de mogelijkheden en effecten van invoering van een informele aanpak in het primaire proces; de mogelijkheden en effecten bij de grote uitvoeringsorganisaties en de wijze van implementeren hierbij; de effecten op langere termijn van een informele aanpak voor zowel burgers, organisatieprocessen, als medewerkers; op welke wijze institutionalisering plaats kan vinden, zodat de nieuwe werkwijze deel uitmaakt van de reguliere werkprocessen.

9.2 Aanbevelingen

1. Stimuleer een proactief en oplossingsgericht conflictmanagement van bestuursorganen in Nederland, zowel op lokaal, provinciaal als landelijk niveau.
2. Bevorder dat bestuursorganen ingeval van (potentiële) conflicten met burgers of bedrijven de mogelijkheden om deze informeel te behandelen onderzoeken.
3. Bevorder dat bestuursorganen de primaire fase van besluitvorming zo inrichten dat een informeel overleg met de burger mogelijk is, indien er aanwijzingen zijn dat het voorgenomen besluit tot conflicten leidt.
4. Informeer zowel bestuurders als betrokken professionals over de mogelijkheden die een informeel contact met burgers biedt, zowel in bezwaarfase als in het primaire besluitvormingsproces.
5. Zorg voor een landelijke coördinatie van initiatieven, zodat de visie op pro-actief en oplossingsgericht conflictmanagement gezamenlijk verder ontwikkeld wordt en kennis en ervaring en best practices gedeeld worden. Stimuleer hiertoe geregeld overleg binnen de Rijksoverheid, zelfstandige bestuursorganen, provincies en gemeenten.

6. Zorg voor een centrale borging van kennis en informatie, en bevorder verspreiding van kennis en ervaringen op dit gebied. Maak hierbij gebruik van bestaande kennisinstituten binnen de diverse overheden.
7. Ondersteun netwerkontwikkeling, zodat er uitwisseling van vragen, ideeën en ervaringen plaats kan vinden op verschillende niveaus (bestuurlijk en professioneel).
8. Bevorder kennisontwikkeling over condities van invoering van methoden van pro-actief en oplossingsgericht werken door de overheid, zowel inhoudelijk (welke methodieken werken het beste) als veranderkundig (hoe worden deze het meest effectief en efficiënt ingevoerd).
9. Initieer onderzoek naar de effecten van een informele aanpak op langere termijn en naar geschikte manieren waarop institutionalisering van een informele aanpak plaats kan vinden, zodat deze nieuwe werkwijze deel gaat uitmaken van de reguliere werkprocessen.
10. Ontwikkel competentieprofielen van ambtenaren waarin ook communicatieve vaardigheden en oplossingsgerichtheid centraal staan. Dit zowel voor ambtenaren in het primaire proces, als voor ambtenaren van afdelingen juridische zaken/ bezwaar en beroep.

Strijk-H5

Zuiderweg 6

Doctas h. mil. l. l. o

v. Heems kerek.

Sleedoornpad 10

Papierw...

Zermike l...

Bruine Ruiterstraat 4

Bieslookstraat 1

H5-Voedingkabalsmit
57119

Schulthansen H.U. STATIONS

10

Onderzoeksaanpak & -methoden

10.1 Inleiding

Tijdens het pionierstraject zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten in kaart gebracht. Daarvoor is gebruik gemaakt van een multimethodische aanpak, waarbij de projecten op verschillende manieren gedurende het pionierstraject zijn gevolgd. Er was sprake van een intensieve samenwerking tussen opdrachtgever, pioniers, ondersteuners en onderzoekers.

Per pionier zijn op drie manieren metingen uitgevoerd:

- een nulmeting bij het projectteam en onder de betrokken ambtenaren;
- een eindmeting na afronding van het pionierstraject bij het projectteam en de betrokken ambtenaren;
- een meting van de behandelde cases (of een selectie hiervan), zowel wat betreft inhoud en procesgang, als wat betreft de beleving van de betrokkenen (de tevredenheid van burgers en ambtenaren). Hiervan is na zes maanden een tussentijdse rapportage opgemaakt. Deze tussenrapportage is met de pioniers besproken.

In dit hoofdstuk worden de meetinstrumenten nader uiteen gezet en worden de effectmetingen en gebruikte methodologie toegelicht.

10.2 Werving en selectie van pioniers

In 2008 hebben verschillende acties plaats gevonden om overheidsorganisaties te werven voor het pionieren met mediationvaardigheden. Allereerst is geworven tijdens de verschillende bijeenkomsten en conferenties die in het kader van het verbeteren van de publieke dienstverlening en het verminderen van de regeldruk door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn georganiseerd. Daarnaast is in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) aan alle gemeenten een uitnodiging verzonden om te participeren.

Op deze wervingsacties is door veel bestuursorganen enthousiast gereageerd. Om te kunnen beoordelen of deze organisaties ook voldoende geschikt zouden zijn voor een pionierstraject van een jaar met een daaraan gekoppeld wetenschappelijk onderzoek heeft met alle geïnteresseerde organisaties een intake gesprek plaats gevonden. Participatie in het pionierstraject was aan een aantal voorwaarden verbonden. Zo moesten de deelnemende organisaties bijvoorbeeld aantonen dat zij zelf ook zouden investeren in het vormgeven van een informele aanpak in het primaire proces of in de bezwaarfase. Daarnaast moest er bij de deelnemende organisaties een bereidheid zijn om aan de monitoring van de effecten van de inzet van mediationvaardigheden mee te werken. In aansluiting op het intake gesprek is de deelnemende organisaties gevraagd om een plan van aanpak voor hun pilot op te stellen en is in samenwerking met deze organisaties een profiel van hun pilotproject met bijbehorend factsheet opgesteld. Als tegenprestatie voor de gevraagde inspanningen heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de pioniers in het kader van hun project maatwerk ondersteuning aangeboden, bijvoorbeeld in de vorm van een verdiepingstraining, coaching on the job of een intervisie sessie.

Er zijn uiteindelijk 26 pioniers van start gegaan. Van deze groep hebben 5 pioniers de eindstreep van het pionierstraject niet gehaald. De 21 pioniers die wel het hele pionierstraject hebben doorlopen bestonden voor het overgrote deel uit gemeenten (16), daarnaast hebben ook 2 waterschappen, 2 provincies en een uitvoeringsdienst van een ministerie deelgenomen. Één van de pioniers (een grote gemeente) had 2 pilotprojecten, zodat er uiteindelijk 22 pionierprojecten zijn uitgevoerd. In totaal hebben binnen deze projecten 194 ambtenaren deelgenomen aan het pionierstraject. In hoofdstuk 1 figuur 1.8 en in hoofdstuk 2 figuur 2.3 en 2.4 is een overzicht opgenomen van alle pioniersprojecten, de fase waarop deze projecten waren gericht, de domeinen die daarbij zijn verkend en de selectie van cases die is gemonitord.

10.3 Onderzoeksaanpak

Zoals ook beschreven in hoofdstuk 1 is het onderzoek opgezet via een multimethodische aanpak, waarbij de projecten op verschillende manieren gedurende het pionierstraject zijn gevolgd. Uitgangspunten daarbij waren:

- het uitvoeren van zo objectief mogelijke metingen van de effecten in de verschillende overheidsdomeinen voor zowel het primaire proces als de bezwaarfase
- het gebruik van wetenschappelijk gevalideerde en betrouwbare meetinstrumenten voor beleving van ambtenaren en burgers
- het gebruik van instrumenten voor onderzoek, die ook voor de pioniers direct toegevoegde waarde hadden
- interactie tussen onderzoekers en pioniers, zodat over en weer geleerd kon worden
- een evaluatie ook vanuit een procesperspectief, zodat inzicht kon worden verworven over de factoren die bijdragen aan succesvolle toepassing en implementatie.

10.4 Werkwijze

Het onderzoeksteam heeft met alle pioniers persoonlijk contact gelegd en heeft het gros van de geselecteerde pioniers op locatie bezocht. Daarbij zijn de pioniers geïnformeerd over de metingen en hebben zij een handleiding bij de meetinstrumenten gekregen. Deze kennis-makings- en introductiebijeenkomsten droegen bij aan een persoonlijke relatie tussen het onderzoeksteam en de pioniers en waren van belang omdat de pioniers zelf in belangrijke mate de data verzamelden. De data zijn door de pioniers verzameld met behulp van vragenlijsten. De data zijn door Sira consulting bv verwerkt tot de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten als weergegeven in hoofdstuk 4, 5 en 6. De statistische analyses zijn uitgevoerd door de Programmagroep Arbeids- en Organisationspsychologie van de Universiteit van Amsterdam en de Onderzoeksgroep Arbeids-, Organisatie- en Personeelspsychologie van de Katholieke Universiteit Leuven. De door de pioniers ingevulde vragenlijsten zijn gecontroleerd op correctheid en consistentie en zijn vervolgens ingevoerd in Excel en indien nodig overgezet in SPSS. Van gesprekken, bijeenkomsten en observaties bij de pioniers zijn verslagen gemaakt. Hierdoor is diepgaande kennis verworven over de organisatie, werkwijzen en uitdagingen binnen ieder project.

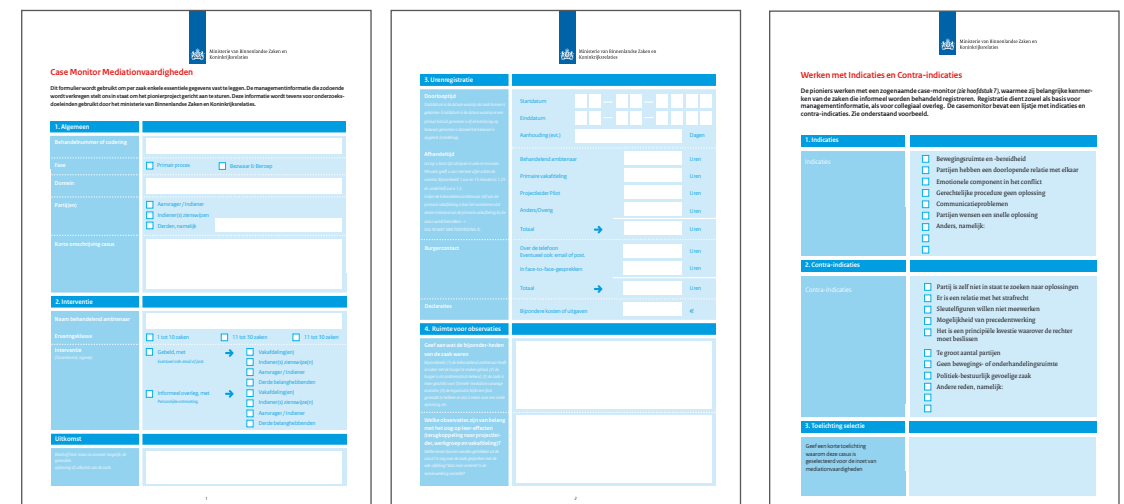
10.5 Monitoring op zaakniveau

Voor de monitoring van zaken zijn drie instrumenten gebruikt: een case-monitor waarin de belangrijkste kenmerken van de zaak en de afhandeling ervan worden bijgehouden, een belevingsmonitor voor de betrokken burger(s) en een belevingsmonitor voor de betrokken ambtenaar(ambtenaren).

10.5.1 De case monitor

De case monitor is ontwikkeld om zowel in de primaire fase als in de bezwaarfase de effecten van de inzet van mediationvaardigheden op zaakniveau te meten. In figuur 2 is een illustratie opgenomen van de case monitor. De betrokken ambtenaren registreerden in de case monitor per zaak managementinformatie zoals de interventies die hebben plaatsgevonden, de doorlooptijd, de tijdsbesteding van alle betrokken ambtenaren (afhandeltijd), de uitkomst (intrekking van bezwaar of zienswijze, herziening of aanpassing besluit of een creatieve oplossing) en eventuele bijzondere kosten of uitgaven. Daarnaast kon de ambtenaar in de case monitor een toelichting op en een omschrijving van de betreffende zaak opnemen. Met behulp van een lijst met indicaties en contra-indicaties kon de ambtenaar weergeven waarom hij of zij een zaak al dan niet geschikt achtte voor een informele aanpak. De case monitor is opgemaakt als pdf formulier en kan digitaal worden ingevuld. De case monitor is in de beginfase van het pionierstraject zowel wat de inhoud als de praktische toepasbaarheid betreft afgestemd met de pioniers. De gegevens die verzameld met de case monitor vormen o.a. de basis voor de bepaling van de doorlooptijden, afhandeltijden en de gebruikte indicaties en contra-indicaties.

Figuur 10.5.1 Case Monitor



10.5.2 De Burgermonitor en ambtenarenmonitor

De burgermonitor en ambtenarenmonitor zijn gebaseerd op een recent in Canada ontwikkeld meetinstrument voor de kwaliteit en effectiviteit van mediations¹. De items zijn vertaald naar de Nederlandse context (de relatie burger/overheid) en naar de specifieke rol van de ambtenaar (informele en bemiddelende rol namens de overheidsorganisatie, geen mediation). Ook de burgermonitor en de ambtenarenmonitor zijn in de beginfase van het pionierstraject wat de inhoud als de praktische toepasbaarheid betreft afgestemd met de pioniers.

De burger- en ambtenarenmonitor zijn ontwikkeld om voor zowel de primaire fase als de bezwaarfase op zaaksniveau vijf aspecten (belevingsfactoren) te meten: de bijdrage van de ambtenaar, de procedurele rechtvaardigheid, de tevredenheid met de uitkomst, het vertrouwen in de naleving en het herstel van de relatie. Deze vijf aspecten bleken goed te onderscheiden (dit op basis van uitgevoerde factoranalyses). De vijf schalen hebben tevens een hoge interne betrouwbaarheid (Cronbach's alpha voor alle schalen boven .80, zowel voor burger- als ambtenarenmonitor). Elke belevingsfactor is onderzocht met behulp van gesloten vragen (d.w.z. respondenten geven de mate aan waarin zij het eens of oneens zijn met een stelling op een vijfpuntschaal). Om verschillen in interpretatie uit te sluiten zijn belevingsfactoren uitgevraagd met behulp van meerdere gesloten vragen. Er zijn in totaal drie versies ontwikkeld van de burger monitor, en vijf versies van de ambtenarenmonitor. Het doel hiervan was om de monitor optimaal geschikt te maken voor de verschillende rollen en posities (vakambtenaar of procesbegeleidend ambtenaar) en processen (bezwaar of primair proces). De monitor bleek voor de zowel burger- als de ambtenaarversies een betrouwbaar en bruikbaar instrument om de vijf genoemde aspecten te meten.

In figuur 10.5.2 is een illustratie opgenomen van een burgermonitor en van een ambtenarenmonitor.

Figuur 10.5.2 Burgermonitor en ambtenarenmonitor



Ambtenarenmonitor

¹ Poitras, J. & Le Tareau, A. (2009). *Quantifying the Quality of Mediation Agreements*. *Negotiation and Conflict Management Research*, 2, 4, pp. 363-380.

10.5.3 De tussenrapportage

Halverwege het pionierstraject is per project een beknopte tussenrapportage opgesteld. In deze rapportage werden voor ieder pionierstraject de resultaten uit de eerste periode op grond van de ontvangen casemonitors, ambtenarenmonitors en burgermonitors gepresenteerd. Deze resultaten werden vergeleken met de resultaten van de reguliere procedure op onderwerpen als doorlooptijden, afhandeltijden, oplossingspercentages, klanttevredenheid, overige kosten en dergelijke.

10.6 Monitoring op organisatieniveau

Zowel bij aanvang van het pioniersproject, als na afloop is een meting uitgevoerd onder de betrokken ambtenaren (projectleider, teamleden en direct betrokken ambtenaren). Het belangrijkste doel van de nulmeting was na te gaan of de condities voor een succesvolle invoering aanwezig waren. De nulmeting was bedoeld om te onderzoeken of condities aanwezig waren om het pionierstraject succesvol voort te zetten. Beide metingen bieden verder de basis om adviezen te formuleren over de condities voor succesvolle implementatie van het werken met mediationvaardigheden. Beide metingen worden kort toegelicht.

10.6.1 Nulmeting

Met behulp van een nulmeting zijn de factoren gemeten die mogelijk van belang zijn voor een succesvolle toepassing en implementatie van de informele aanpak. De nulmeting is bij vrijwel alle pioniers bij aanvang van het pionierstraject uitgevoerd. De nulmeting bestaat uit een uitgebreide lijst met stellingen waarbij de betrokken ambtenaren werd gevraagd de mate aan te geven waarin zij het met de stelling eens of oneens waren. De factoren kunnen onderscheiden worden naar individuele factoren (zoals persoonlijke werkbeleving, werkdruk en autonomie, persoonlijke opvattingen over competenties en eigen rolopvatting), teamfactoren (bijvoorbeeld vertrouwen in de teamleider en steun van collega's), organisatiefactoren (is de visie van de organisatie duidelijk? Hoe wordt binnen de organisatie met conflicten omgegaan? Hoe is de relatie tussen afdelingen?), en de aard van de verandering (staat men achter verandering of verzet men zich er juist tegen) en wijze waarop deze wordt ingevoerd.

Figuur 10.6.1 Nulmeting

The figure shows three pages of a survey form. The first page is titled 'Nulmeting' and asks 'Wat vindt u van de nieuwe manier van werken (met mediationvaardigheden) en van de wijze waarop dit is uitgerold?' It contains a list of 25 statements (A) and a grid for responses (Eens, Oneens, Niet van toepassing, Niet weet). The second page continues the list of statements (B) and the response grid. The third page is titled 'Nulmeting' and asks 'U heeft het einde bereikt van de vragenlijst. Hartelijk bedankt voor uw medewerking!' It includes a section for 'Ruimte voor opmerkingen' and contact information for 'Sisa Consulting BV'.

Om de betrouwbaarheid van de onderzoeksgegevens te vergroten is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande en gevalideerde meetinstrumenten, doorgaans bestaande uit enkele vragen die samen een bepaald construct meten. Ook zijn voor andere concepten vragen (items) steeds samengevoegd in constructen. Hierdoor wordt twijfel over de interpretatie van een vraag weggenomen. In de tabel op de volgende pagina zijn 25 constructen en 6 items opgenomen die onderzocht zijn.

Nr	Construct	Bronnen
1.	Visie van het bestuur op mediationvaardigheden	Diversen, Greer, Euwema
2.	Informatievoorziening over de nieuwe werkwijze	Diversen, Greer, Euwema
3.	Overtuiging van het nut van de verandering	Diversen, Greer, Euwema
4.	Participatie in/betrokkenheid bij het veranderingsproces	Diversen, Greer, Euwema
5.	Beleving van de kwaliteit van het verandermanagement	Diversen, Greer, Euwema
6.	Beoordeling effectiviteit van de leidinggevende	De Hoogh, De Hartog, Koopman, (2005)
7.	Beoordeling informatieverstrekking door de leidinggevende	Colquitt, (2001)
8.	Beleving van tijdsdruk	Dunckel (ISTA)
9.	Beleving van autonomie	Rosenthal, Guest, Peccei, (1996)
10.	Duidelijkheid over de eigen taken en verantwoordelijkheden	Price, (1997)
11.	Vitaliteit en toewijding	Schaufeli, (2002), (2004)
12.	Uitputting en cynisme (werkstress/ burnout)	Schaufeli, (2002), (2004)
13.	Steun van collega's	Bakker, Van Emmerik, Euwema (2006)
14.	Teamgeest	Chang and Bordia's (2001)
15.	Conflicten op de afdeling	Greer, Euwema
16.	Verhouding met andere afdelingen	Terry, Carey, Callan, (2001)
17.	Vershil tussen beoordeling eigen en andere afdelingen	Terry, Carey, Callan, (2001)
18.	Normen voor conflictantering binnen de organisatie	Jehn et al., (2008)
19.	Emotionele dissonantie (verbergen van emoties)	Vd Heuvel, Bakker, Demerouti
20.	Psychosociale of emotionele arbeidsbelasting	Van Veldhoven, Meijman, (1994)
21.	Rolopvatting bij conflicten met of tussen burgers	Greer, Koetsenruijter, Euwema
22.	Begrip voor het perspectief van de burger	Davis, (1980), (1983)
23.	Inschatting van het eigen conflict resolutie potentieel	Jehn et al., (2008)
24.	Verwachtingen tov mediationvaardigheden en kwaliteit van werk	Koetsenruijter, Euwema
25.	Commitment voor verandering	Bakker, Euwema, Van Dieren

Nr	Vragen specifiek gericht op pilots in de fase Bezwaar & Beroep	Bronnen
26.	10 dagen termijn bezwaar ontvangstbevestiging	Correspondentiewijzer Nat. Ombudsman
27.	Schriftelijke bevestiging van het stilzetten van bezwaartermijnen	Art. 7:10 Awb, Koetsenruijter, Euwema
28.	Schriftelijke bevestiging van de intrekking van een bezwaar	Art. 6:21 Awb, Koetsenruijter, Euwema
29.	Aansturen op intrekking van onrealistische bezwaren	Art. 7:2 Awb, Koetsenruijter, Euwema
30.	Aangeven van de kansen van een bezwaarschrift	Art. 7:2 Awb, Koetsenruijter, Euwema
31.	Altijd eerst benaderen van de gemachtigde	Art. 6:17 Awb, Koetsenruijter, Euwema

Om het risico op sociaal wenselijke antwoorden te verminderen is de input van de betrokken ambtenaren geanonimiseerd verwerkt. Per team zijn de resultaten van de nulmeting in de vorm van een rapportage teruggekoppeld en hebben persoonlijke evaluatie gesprekken plaats gevonden. Daarbij kwamen de volgende onderwerpen aan de orde: voldoet mijn organisatie aan randvoorwaarden voor succesvol verandermanagement? Is er voldoende commitment voor het werken met mediationvaardigheden? Is de tijdsdruk waaronder de pilot wordt uitgevoerd niet te hoog? Zijn betrokken ambtenaren voldoende geïnformeerd en voorbereid op de komen de veranderingen? Is men enthousiast of overheerst verandermoeheid? De projectleiders kregen informatie op basis waarvan zij het eigen pilotproject gericht konden aansturen en risico's konden beheersen. In persoonlijke evaluatie gesprekken is daar samen met de projectleiders dieper op in gegaan.

10.6.2 Eindmeting

De eindevaluatie bestond uit een vragenlijst waarin betrokken ambtenaren werd gevraagd naar hun mening over het werken met mediationvaardigheden. Het ging daarbij om onderwerpen als: hoe beoordeeld men het werken met mediationvaardigheden nadat men er ervaring mee heeft opgedaan? Bestaat er behoefte aan aanvullende training of opleiding? Wil men in de toekomst blijven werken met het inzetten van mediationvaardigheden? De eindevaluatie geeft onder andere inzicht in het toekomstperspectief van het werken met mediationvaardigheden binnen de eigen organisatie. Opnieuw is waar mogelijk gebruik gemaakt van gevalideerde instrumenten om tevredenheid en acceptatie vast te stellen.

Figuur 10.6.2 Eindmeting

Nr	Construct	Bronnen
1.	Visie van het bestuur op mediationvaardigheden	Diversen, Greer, Euwema
2.	Informatievoorziening over de nieuwe werkwijze	Diversen, Greer, Euwema
3.	Overtuiging van het nut van de verandering	Diversen, Greer, Euwema
4.	Participatie in / betrokkenheid bij het veranderingsproces	Diversen, Greer, Euwema
5.	Beleving van de kwaliteit van het verandermanagement	Diversen, Greer, Euwema
6.	Beoordeling effectiviteit van de leidinggevende	De Hoogh, De Hartog, Koopman, (2005)
7.	Beoordeling informatieverstrekking door de leidinggevende	Colquitt, (2001)
8.	Beleving van tijdsdruk	Dunckel (ISTA)
9.	Beleving van autonomie	Rosenthal, Guest, Peccei, (1996)
10.	Duidelijkheid over de eigen taken en verantwoordelijkheden	Price, (1997)
11.	Vitaliteit en toewijding	Schaufeli, (2002), (2004)
12.	Begrip voor het perspectief van de burger	Davis, (1980), (1983)
13.	Inschatting van het eigen conflict resolutie potentieel	Jehn et al., (2008)
14.	Verwachtingen tov mediationvaardigheden en kwaliteit van werk	Koetsenruijter, Euwema
15.	Kwaliteit van de gevolgde trainingen	Koetsenruijter, Euwema
16.	Bereidheid collega's te helpen met nieuwe werkwijze	Bakker et al.
17.	Wenselijkheid voortzetten en uitbreiden nieuwe werkwijze	Koetsenruijter, Euwema

10.6.3 Eindrapportages

Voor elk pioniersproject is een individuele eindrapportage opgesteld. In de eindmeting rapportages zijn de definitieve resultaten van de pilot projecten afgezet tegen de reguliere procedure en is de balans opgemaakt. Welke resultaten zijn bereikt in welke fase en in welk domein? Is de andere aanpak daadwerkelijk kosteneffectiever dan de reguliere procedure? Deze eindrapportages zijn besproken met de projectleiders, zowel in een intervisiebijeenkomst als in individuele gesprekken.

10.7 Deelname nulmeting en eindmeting

De tabel op de volgende pagina biedt een overzicht van de aantallen ambtenaren die per project aan de nul- en eindmeting hebben deelgenomen. Bij de nul- en eindmeting hebben zij hun eigen rol en taakinfilling onder de loep genomen en veranderingen daarin geregistreerd. Voor de nulmeting zijn 194 ambtenaren benaderd en hebben 112 ambtenaren gereageerd. Het responspercentage voor de nulmeting komt daarmee uit op 58%. Voor de eindmeting zijn 172 ambtenaren benaderd en hebben 110 ambtenaren gereageerd. Het responspercentage voor de eindmeting komt daarmee uit op 64%.

Figuur 10.7 Overzicht kengetallen Nulmeting en Eindmeting

Pioniers	Nr.	Nulmeting			Eindmeting		
		Aantallen benaderd vs. gereageerd en responspercentages ¹			Aantallen benaderd vs. gereageerd en responspercentages ²		
		Benaderd	Gereageerd	Respons	Benaderd	Gereageerd	Respons
Bezwaarfase	1	3	3	100%	3	3	100%
	4	15	13	87%	8	7	88%
	6	5	5	100%	5	3	60%
	7	4	3	75%	6	6	100%
	11	25	7	28%	9	7	78%
	12	14	14	100%	13	7	54%
	14	geen meting	geen meting	geen meting	8	7	88%
	15	9	5	56%	8	5	63%
	16	8	7	88%	14	4	29%
	17	geen meting	geen meting	geen meting	geen meting	geen meting	geen meting
	18	6	4	67%	9	6	67%
	19	11	9	82%	11	2	18%
	20	geen meting	geen meting	geen meting	2	2	100%
	21	3	2	67%	3	2	67%
22	6	4	67%	7	5	71%	
Subtotalen		109	76	70%	106	66	62%
Primaire fase	2	5	5	100%	6	5	83%
	3	3	3	100%	2	2	100%
	5	8	4	50%	16	10	63%
	8 ³	20	0	0%	14	7	50%
	gab ³	35	11	31%	12	7	58%
	10	2	1	50%	4	2	50%
	13	12	12	100%	12	11	92%
Subtotalen		85	36	42%	66	44	67%
Overall Totaal		194	112	58%	172	110	64%

¹ Ten tijde van de start van de pioniersprojecten waren niet alle projecten uitgekristalliseerd in termen van procesaanpak, domeinen en medewerkers.

² Ten tijde van de afronding van de pioniersprojecten bleek dat een aantal pioniers tijdens de loop van hun project nieuwe keuzes maakten of de pilot bijstuurden op basis van inzicht en ervaring. Hierdoor ontstaan verschillen tussen de nul- en de eindmeting in het aantal deelnemers van de pilot. Daarnaast hechten een aantal pioniers waarde aan de inbreng van een ieder die tijdens de pilot een actieve rol heeft gespeeld. Hierdoor zijn ook in geval van bezwaarbehandeling bij een aantal pioniers de vakambtenaren meegenomen in de eindmeting.

³ Bij pionier 8 en gab zijn in totaal 55 medewerkers voor de nulmeting benaderd; hierbij is niet bekend hoe deze 55 verdeeld zijn over de locaties 1, 2 en 3. De verdeling 20/35 is een aanname.

10.8 De analyses; een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve analysetechnieken

Voor de analyse van de resultaten is gebruik gemaakt van een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve analysetechnieken.

Statistische analyses. Naast het berekenen van normgegevens en harde uitkomsten, is met behulp van het statistisch programma SPSS nagegaan welke verschillen er tussen diverse condities optreden (bijvoorbeeld verschil naar domein, of naar project), en is getoetst wat de samenhang van verschillende factoren is (bijvoorbeeld de relatie tussen de waardering van het project door de medewerker, en de tevredenheid over de afhandeling van zaak door de burger. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende technieken. Naast het bepalen van betrouwbaarheden, zijn zowel variantie- als regressieanalyses uitgevoerd en is gebruik gemaakt van multi-level analyses.

Kwalitatieve analyses. Om de resultaten goed te interpreteren zijn tevens kwalitatieve analyses uitgevoerd. De onderzoekers hebben onafhankelijk van elkaar op een groot aantal aspecten de pioniers beoordeeld. De overeenstemming in het oordeel was in het algemeen goed en bij verschil van inzicht is het onderzoeksteam na overleg tot een gezamenlijk oordeel gekomen. Deze waardering van processen binnen de pioniers is gebruikt om tot een kwalitatieve waardering van de pioniers te komen.

Combinatie van analyses. Als laatste stap in de analyse zijn de bevindingen uit de kwantitatieve analyse geconfronteerd met de observaties en resultaten van de kwalitatieve analyses. In de tekst zijn beide inzichten gecombineerd om tot optimaal inzicht te komen.

Bijlage

Vergelijkingsmaatstaf doorlooptijden bezwaar

A.T. Marseille

1. Inleiding

In het kader van het pionierstraject is voor vijftien pioniersorganisaties geïnventariseerd welke doorlooptijden in de bezwaarprocedure zijn gerealiseerd. Voor twaalf van de vijftien pioniersorganisaties geldt dat dit bruikbare cijfers heeft opgeleverd¹. Bij de inventarisatie is in de eerste plaats onderscheid gemaakt tussen de situatie dat het bezwaar op informele wijze is afgehandeld en de situatie dat het bezwaar alsnog formeel is afgehandeld. Van beide afhandelingstrajecten is van elk van de twaalf pioniersorganisaties bekend wat de gemiddelde doorlooptijd is. Voorts is voor beide afhandelingstrajecten onderscheiden tussen 'bruto' en 'netto' doorlooptijd. Het verschil tussen beide is dat bij de netto doorlooptijd is gecorrigeerd voor de duur van de eventuele aanhouding van het bezwaar. In deze bijlage wordt ingegaan op de vraag hoe de in het pioniersproject gerealiseerde doorlooptijden van bezwaarprocedures moeten worden beoordeeld.

¹ Van de cijfers van pionier nr.19 en pionier nr.11 wordt geen gebruik gemaakt omdat deze twee organisatie, in afwijking van de opzet van het project, kansrijke zaken hebben geselecteerd. De cijfers van pionier nr. 18 zijn niet gebruikt omdat dit ten koste zou gaan van de vergelijkbaarheid. Pionier nr. 18 was namelijk het enige bestuursorgaan met afwijkende beslistermijnen (omdat geen externe commissie bij de behandeling van het bezwaar was betrokken, bedroegen de maximale afdoeningstermijnen respectievelijk 10 weken (tot 1 oktober 2009) en 12 weken (vanaf 1 oktober 2009).

Voor de twaalf organisaties geldt dat in totaal 685 bezwaarschriften zijn afgehandeld. In 411 gevallen (60%) resulteerde dit in de intrekking van het bezwaar, in 274 gevallen (40%) vond alsnog een formele afhandeling plaats. Leidde de bezwaarprocedure tot intrekking, dan nam die gemiddeld 8,3 weken (bruto) in beslag, vond alsnog een formele afhandeling plaats, dan nam die gemiddeld 16,0 weken (bruto) in beslag.

2. Een vergelijkingsmaatstaf

Cijfers op zichzelf zeggen niets. Ze krijgen pas betekenis als er een vergelijkingsmaatstaf voorhanden is. Twee soorten vergelijkingsmaatstaven zijn beschikbaar. De eerste betreft de wettelijke termijnen, de tweede betreft de door bestuursorganen die bezwaarzaken op reguliere wijze behandelen gerealiseerde doorlooptijden.

- Voor de eerste vergelijkingsmaatstaf geldt dat de in het kader van het pionier project gerealiseerde doorlooptijden als positief kunnen worden gekwalificeerd voor zover ze binnen de wettelijke termijn blijven (zie paragraaf 3).
- Voor de tweede vergelijkingsmaatstaf geldt dat de in het kader van het pionier project gerealiseerde doorlooptijden als positiever kunnen worden gekwalificeerd, naarmate ze in sterkere mate ten gunste afwijken van de in reguliere bezwaarprocedures gerealiseerde termijn (zie paragraaf 4).

3. Wettelijke termijnen

Voor wat betreft de wettelijke termijnen kan onderscheid worden gemaakt tussen de termijn zoals die gold tot 1 oktober 2009 (10 of 14 weken – afhankelijk van de vraag of een commissie ex art. 7:13 Awb bij de behandeling van het bezwaar is betrokken – vanaf het moment dat het bezwaar is ingediend), en de termijn die geldt vanaf 1 oktober 2009 (12 of 18 weken - ook afhankelijk van de vraag of een commissie ex art. 7:13 Awb bij de behandeling van het bezwaar is betrokken - maar nu vanaf het moment dat de bezwaartermijn is verstreken).

4. In reguliere bezwaarprocedures gerealiseerde termijnen

4.1 Algemeen

Voor wat betreft de gerealiseerde doorlooptijden van bestuursorganen die bezwaarzaken op de reguliere wijze behandelen, zijn we aangewezen op onderzoek dat daarnaar is verricht. Dat is schaars. Niet beschikbaar zijn de gemiddelde doorlooptijden van bezwaarzaken die bestuursorganen van rijk, provincies en gemeenten wisten te realiseren in 2009. Beschikbaar is wel de Benchmark Publiekszaken 2009, alsmede een inventarisatie van Marseille, gebaseerd op 100 jaarverslagen van gemeenten of gemeentelijke bezwaaradviescommissies over de afhandeling van bezwaarzaken.

4.2 De Benchmark Publiekszaken 2009

In de Benchmark is de volgende tabel opgenomen (weergegeven voor zover relevant):²

Gerealiseerde afhandeltijden klachten (2008) en bezwaarschriften (2007)

		2007/ 2006	2008/ 2007	Aantal gemeenten
Bezwaarschrift Awb	Binnen 10 weken	51%	51%	72

Uit de tabel kan worden afgeleid dat rond 2007 voor de deelnemende gemeenten gold dat die 51% van hun bezwaren binnen 10 weken afhandelden.

4.3 Inventarisatie Marseille

In het kader van de voorbereiding van een onderzoeksvoorstel zijn in 2007 door de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen gegevens verzameld over de afhandeling van bezwaarprocedures bij 100 Nederlandse gemeenten. De selectie van de gemeente was willekeurig. De verzamelde gegevens betroffen in overgrote meerderheid jaarverslagen van bezwaaradviescommissies, in een minderheid van de gevallen ging het om burgerjaarverslagen. Alle gegevens betroffen het jaar 2006. Uit die gegevens valt voor 72 gemeenten een redelijk betrouwbaar beeld te schetsen van de afhandelingsduur van bezwaarzaken. Sommige rapportages van gemeenten geven aan welk percentage van de zaken binnen de wettelijke termijn is afgehandeld, andere vermelden hoe veel tijd de afhandeling van bezwaarzaken gemiddeld in beslag nam. Soms staan getallen expliciet vermeld, soms zijn ze indirect uit de verslagen af te leiden. Soms wordt vermeld of het om 'netto' of 'bruto' termijnen gaat, soms blijft een dergelijke vermelding achterwege.

² Benchmark Publiekszaken. Vereniging Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, Stichting Rekenschap, Quint Result en SGB0, september 2009 - p. 52.

Op grond van de verzamelde gegevens is een globaal beeld te verkrijgen van de snelheid waarmee bezwaren worden afgehandeld. De resultaten worden hieronder samengevat weergegeven.

	Gemeenten die alleen de gemiddelde doorlooptijden noemen	Gemeenten die alleen het % binnen de termijn afgehandelde zaken noemen	Gemeenten die beide noemen	Totaalbeeld
Gemiddelde doorlooptijd in weken	16,0	nvt	15,1	15,7
% bezwaren dat binnen 14 weken is afgehandeld	Nvt	55%	60%	57%
Aantal	33	22	17	72

4.4 Conclusie

Concluderend kan op grond van de Benchmark en de inventarisatie van Marseille het volgende worden gesteld:

- Uit de Benchmark komt naar voren dat zowel voor 2006/2007 als voor 2007/2008 dat de deelnemende gemeenten 51% van hun bezwaarzaken binnen 10 weken afdeden.
- Uit de inventarisatie van Marseille komt naar voren dat in 2006 de onderzochte gemeenten 57% van hun bezwaarzaken binnen 14 weken afdeden en dat de gemiddelde doorlooptijd 15,7 weken bedroeg.

De gegevens waar we uiteindelijk in geïnteresseerd zijn – de gemiddelde bruto en netto doorlooptijden van bezwaarzaken die bestuursorganen van rijk, provincies en gemeenten wisten te realiseren in 2009 - zijn zoals gezegd niet beschikbaar.

Echter, wanneer we de beschikbare gegevens over 2006/2007/2008 in ogenschouw nemen, en aannemen dat bestuursorganen er in geslaagd zijn in 2009 op het punt van de doorlooptijden iets beter te presteren dan in de jaren daarvoor, kan er van worden uitgegaan dat:

- de gemiddelde doorlooptijd van een bezwaar in 2009 14 à 15 weken bedroeg; en dat
- 60 à 65% van de bezwaren in 2009 binnen de wettelijke termijn van 14 weken werd afgehandeld.

Deze cijfers worden hierna aangeduid als referentiedoorlooptijden

5. Vergelijking van de doorlooptijden van het pioniersproject met de wettelijke termijnen en de referentiedoorlooptijden

5.1 Inleiding

In deze paragraaf vindt een vergelijking plaats tussen de doorlooptijden van de pioniersprojecten en:

- de wettelijke bezwaartermijn tot 1 oktober 2009 (14 weken)
- de wettelijke bezwaartermijn vanaf 1 oktober 2009 (18 weken)
- de referentietermijn (14-15 weken gemiddeld; 60 à 65% binnen 14 weken)

Bij de vergelijking wordt zowel uitgegaan van de maximale wettelijke termijnen (14 en 18 weken) als van de bruto doorlooptijden. Eerst wordt ingegaan op de doorlooptijden als het bezwaar eindigt met intrekking, vervolgens op de doorlooptijden als het bezwaar alsnog formeel wordt afgedaan.

5.2 De doorlooptijden als de bezwaarprocedure eindigt met intrekking

De bruto doorlooptijden bij intrekking variëren van 2,3 tot 9,8 weken.

De gemiddelde doorlooptijd voor de twaalf pioniersprojecten bedraagt 7,4 weken.

Afgezet tegen de drie vergelijkingsmaatstaven betekent dat het volgende:

1. de wettelijke termijn tot 1 oktober 2009 (14 weken)

- het gemiddelde van de door elk van de twaalf pioniersorganisaties gerealiseerde doorlooptijden (variërend van 6,0 tot 9,8 weken) ligt daar in alle gevallen onder
- het totale gemiddelde (8,3 weken) ligt 5,7 weken binnen de maximale termijn

2. de wettelijke termijn vanaf 1 oktober 2009 (18 weken)

- het gemiddelde van elk van de twaalf pioniersorganisaties (variërend van 2,3 tot 12,0 weken) ligt daar in alle gevallen onder
- het totale gemiddelde (8,3 weken) ligt 9,7 weken onder de maximale termijn

3. de referentietermijn (14-15 weken gemiddeld; 60 à 65% binnen 14 weken)

- het gemiddelde van de door elk van de twaalf pioniersorganisaties gerealiseerde doorlooptijden (variërend van 6,0 tot 9,8 weken) ligt daar in alle gevallen onder
- het totale gemiddelde (8,3 weken) ligt zo'n 6 weken onder de in reguliere bezwaarprocedures gerealiseerd doorlooptijden
- onbekend is welk percentage van de ingetrokken bezwaarschriften buiten de termijn van 14 weken is ingetrokken; gezien de termijn waarop de intrekking gemiddeld plaatsvindt (na 8,3 weken) kan worden aangenomen dat het nauwelijks voorkomt dat bezwaren meer dan 14 weken na het indien ervan worden ingetrokken

5.3 De doorlooptijden als het bezwaar alsnog formeel wordt afgedaan

De bruto doorlooptijden bij formele afdoening variëren van 8,0 tot 25,8 weken.

De gemiddelde doorlooptijd voor de twaalf pioniersprojecten bedraagt 16,0 weken.

Afgezet tegen de drie vergelijkingsmaatstaven betekent dat het volgende:

1. de wettelijke termijn tot 1 oktober 2009 (14 weken)

- het gemiddelde van elk van de twaalf pioniersorganisaties (variërend van 8,0 tot 25,8 weken) ligt in 5 van de 12 gevallen binnen de wettelijke termijn
- het totale gemiddelde (16,0 weken) ligt twee weken boven de wettelijke termijn
- onbekend is welk percentage van de alsnog formeel afgedane bezwaarschriften buiten de termijn van 14 weken is afgedaan; gezien de termijn waarop de afdoening gemiddeld plaatsvindt (na 16,0 weken) kan worden aangenomen dat, als het alsnog tot een formele afdoening komt, die in meer dan de helft van de gevallen binnen de 14-weken termijn plaatsvindt.

2. de wettelijke termijn vanaf 1 oktober 2009 (18 weken)

- het gemiddelde van elk van de twaalf pioniersorganisaties ligt in een zeer ruime meerderheid van de (10 van de 12) binnen de wettelijke termijn
- het totale gemiddelde (16 weken) ligt veilig binnen de wettelijke termijn
- onbekend is welk percentage van de alsnog formeel afgedane bezwaarschriften buiten de termijn van 18 weken is afgedaan; gezien de termijn waarop de afdoening gemiddeld plaatsvindt (na 16,0 weken) kan worden aangenomen dat, als het alsnog tot een formele afdoening komt, die in een zeer ruime meerderheid van de gevallen binnen de 18-weken termijn plaatsvindt.

3. de referentietermijn (afhandeling gemiddeld binnen 14-15 weken; 60 à 65% van de bezwaren afgehandeld binnen 14 weken)

- Voor iets minder dan de helft van de twaalf pioniersorganisaties geldt dat de gemiddelde doorlooptijd van de alsnog formeel afgehandelde bezwaren onder het gemiddelde (14-15 weken) van de regulier afgehandelde bezwaren ligt. Anders gezegd: de afhandelingsduur van binnen het pioniersproject alsnog formeel afgehandelde bezwaren en de buiten het pioniersproject regulier afgehandelde bezwaren ontlopen elkaar niet sterk.
- Het totale gemiddelde (16,0 weken) van de alsnog regulier afgehandelde bezwaren ligt ongeveer 10% boven de termijn waarop regulier behandelde bezwaren gemiddeld worden afgehandeld (14-15 weken).
- Onbekend is welk percentage van de alsnog formeel afgedane bezwaarschriften binnen 14 weken is afgehandeld. Aangenomen kan worden dat dit iets lager ligt dan het aantal regulier afgehandelde bezwaren dat binnen de termijn van 14 weken wordt afgehandeld.

5.4 De verhouding tussen de doorlooptijden bij intrekking en formele afdoening

In paragraaf 1 is aangegeven dat voor de twaalf organisaties waarvan de gegevens zijn gebruikt ter analyse van de doorlooptijden, geldt dat:

- in totaal 685 bezwaarschriften zijn afgehandeld
- in 411 gevallen (60%) de afhandeling resulteerde in de intrekking van het bezwaar
- in 274 gevallen (40%) alsnog een formele afhandeling plaatsvond
- als de bezwaarprocedure tot intrekking leidde, die gemiddeld 8,3 weken (bruto) in beslag nam
- wanneer alsnog een formele afhandeling plaatsvond, de afhandeling gemiddeld 16,0 weken (bruto) in beslag nam.

Hiervoor is geconstateerd dat bij intrekking sprake is van aanzienlijke tijdswinst, en dat wanneer het alsnog tot formele afhandeling komt, de doorlooptijden niet noemenswaardig afwijken van die van regulier behandelde bezwaren. Om iets te kunnen zeggen over de tijdswinst van de behandeling van bezwaren in het pionier project in z'n algemeenheid, is het percentage ingetrokken bezwaren (60%) ten opzichte van het percentage alsnog formeel afgehandelde bezwaren (40%) van belang. Als die twee cijfers worden gerelateerd aan de gemiddelde afhandelingsduur (8,3 weken bij ingetrokken bezwaren, 16,0 weken bij alsnog formeel afgehandelde bezwaren), kan worden geconcludeerd dat een gemiddelde in het kader van het pioniersproject behandelde bezwaarzaak in 11,4 weken³ wordt afgehandeld. Substantieel sneller derhalve dan regulier afgehandelde bezwaren.

6. Conclusie

Vergelijking van de doorlooptijden van de in het kader van het pioniersproject afgehandelde bezwaren met enerzijds de wettelijke termijnen en anderzijds de doorlooptijden van regulier afgehandelde bezwaren wijst het volgende uit.

- Als het bezwaar wordt ingetrokken blijft de afhandelingsduur bijna zonder uitzondering binnen de wettelijke termijnen; komt het alsnog tot een formele afdoening, dan worden de tot 1 oktober 2009 geldende wettelijke termijnen in meer dan de helft van de gevallen gehaald, de op dit moment geldende termijnen in een ruime meerderheid van de gevallen.
- Wordt vergeleken met de doorlooptijden van de regulier afgehandelde bezwaarzaken, dan is bij intrekking van een substantiële winst sprake: afhandeling verloopt dan bijna twee keer zo snel; komt het alsnog tot een formele afdoening, dan duurt de afhandeling iets langer dan die van regulier afgehandelde bezwaren.
- Juist omdat behandeling van zaken in het kader van het pioniersproject in een ruime meerderheid van de gevallen tot intrekking – en daarmee tot snellere afhandeling – leidt, worden in het kader van het pioniersproject behandelde bezwaren gemiddeld genomen substantieel sneller (namelijk in 11,4 weken) afgehandeld dan regulier behandelde bezwaarzaken (in 14 à 15 weken).

³ $(60\% \times 8,3 \text{ weken}) + (40\% \times 16,0 \text{ weken}) : 100 = 11,4 \text{ weken}$



Literatuurlijst

- ▶ Allewijn, D. (2007) *Met de overheid om tafel; Vertrouwen in de overheid als centraal thema in mediation* Mediationreeks deel 6, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- ▶ Brenninkmeijer, A.F.M. (2006) *Eerlijk Betuur*. Van Slingelandlezing 21 november 2006.
- ▶ Brenninkmeijer, A.F.M. e.a. (2009) *Handboek Mediation*. 4^e herziene druk. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- ▶ Brenninkmeijer, A.F.M. (2009) *Een eerlijk proces*, NJB, 1603.
- ▶ Combrink-Kuiters, L., Niemeijer E. & Voert M. Ter (2003) *Ruimte voor mediation*. Onderzoek en Beleid nr. 210, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- ▶ Commissie Evaluatie Awb III (2007) *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht; Toepassing en effecten van de Awb 2002-2006*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- ▶ Cummings, T & Worley, C. (2008) *Organizational Development and Change*. Thomson Business Press
- ▶ Euwema, M.C., Van der Velden, L en Koetsenruijter C.C.J.M. (2010) *Prettig contact met de overheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
- ▶ Euwema, M.C., Van der Velden, L en Gieskes J. (2010) *Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren*, TvC nr 2.
- ▶ Erlbaum, L. De Wit, F., Greer, L.L., & Jehn, K.A. (2010) *A meta-analysis of the relationships between diversity, conflict, and team performance*.
- ▶ Ford, J. D., Ford, L. W., D'Amelio, A. (2008) *Resistance to Change: The Rest of the Story*. Academy of Management Review. Vol. 33, no. 2
- ▶ Glasl, F. (1980) *Konfliktmanagement*. 1st. Edition. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag und Verlag Freies.
- ▶ Herweijer, M. & Winter H.B. (2007) *De wet intern klachtrecht geëvalueerd: hoe krijgen we tevreden klagers?* Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht NTB, nr 7.
- ▶ Jaffee, D. (2008) *Conflict at Work Throughout the History of Organizations in C. K. W. D. Dreu & M. J.*
- ▶ Jehn, K.A. (1997) *A qualitative analysis of conflict types and dimensions in organizational groups*. Administrative Science Quarterly.
- ▶ Jehn, K.A., Greer, L.L., Levine, S., & Szulanski, G. (2008). *The effects of conflict types, dimensions, and emergent states on group outcomes*. Group Decision and Negotiation.
- ▶ Gelfand (Eds.), *The psychology of Conflict and Conflict Management in Organizations*
- ▶ Koning, A. M. de & Brouwer J. (2008) *Methode Overijssel: bouwen aan vertrouwen; De inzet van mediationvaardigheden en mediation door overheden*. Rotterdam: NMI Kennisreeks.
- ▶ Koning, A. M. de & Trieling R. (2009) *Gescheiden rollen, ambtenaar en mediator*. Tijdschrift voor Conflictantering nr. 2.
- ▶ Laemers, M.T.A.B. e.a. *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger* Den Haag: WODC, 2007.
- ▶ Marseille, A.T. (2004) *Effectiviteit van bestuursrechtspraak: een onderzoek naar het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- ▶ Montfoort, A.J.G.M. van & Tromp, G.H.M. (2000) *Alleen tevreden met resultaat? Ervaringen van burgers met de provinciale bezwaarschriftprocedure*. Beleidswetenschap nr. 4, 1⁴e jaargang, pag. 340-358.
- ▶ Pel M. (2008) *Verwijzen naar mediation*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- ▶ Pel M. (2009) *Professioneel verwijzen naar mediation*. Handboek Mediation, 4^e herziene druk, Den Haag: SDU Uitgevers.
- ▶ Sanders, K.H. (1999) *De heroverweging getoetst: een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures*. Deventer: Kluwer.
- ▶ Tolsma, H.D. (2005) *Het bestuur als bemiddelaar*. Jubileumbundel 'Alles in een keer goed', Deventer: Kluwer.
- ▶ Tolsma, H.D. (2006) *Bemiddelen in de besluitvormingsfase. Een plicht voor het bestuur?*

- ▶ Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (NTB) nr. 11, p. 69-75.
- ▶ Tolsma, H.D. (2008) *Bemiddelend bestuur, juridische aspecten van bemiddeling bij de bestuurlijke besluitvorming*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- ▶ Tyler, T.R. & Lind E.A (2001), *Procedural Justice in: J. Sanders en V. Lee Hamilton*, Handbook of Justice Research in Law, Kluwer Academic-Plenum Publishers, New York, Boston, Dordrecht, London, Moskow.
- ▶ Van der Velden, L. Euwema M.C. en Van Dieren, G. (2009) *"Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren"*, Ministerie van BZK
- ▶ Veltman, E. (2006) *Een bezwaard gevoel? Een onderzoek naar de tevredenheid van bezwaarmakers over de bezwaarschriftprocedure*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- ▶ Winter, H.B., Middelkamp A.& Herweijer M. (2007) *Klagen bij bestuursorganen, Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

Onderzoeksrapporten

- ▶ De Graaf, K.J., Marseille, A.T. Herweijer, M. (2003) *Mediation in bezwaar, Evaluatie Mediationproject Provincie Overijssel*, Rijksuniversiteit Groningen
- ▶ Koning, A. M. de 'Eindrapportage 2001-2005 Project Mediation, Vernieuwend perspectief' Provincie Overijssel, 2005.
- ▶ UWW, *Samen werken aan de oplossing van het bezwaar*. Amsterdam, 2005.
- ▶ UWW, *Samen verder werken aan de oplossing van het bezwaar*. Amsterdam, 2006.
- ▶ *Eindrapportage Bezwaren bij de WMO: van proceduregericht naar oplossingsgericht*, in opdracht van het Ministerie van VWS uitgevoerd door het NMI, 2007.
- ▶ *Menukaart bezwaarschriften*, Ministerie van BZK, 2007.
- ▶ *Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid en administratieve lastenvermindering*, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door het NMI, 2008.
- ▶ *Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid, een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid*, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door Sira consulting b.v. 2008.
- ▶ *Een luisterend oor: over de inzet van mediationvaardigheden*, Ministerie van BZK, 2008.
- ▶ *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting*, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNS NIPO, 2009.
- ▶ *Menukaart Klachtrecht*, Ministerie van BZK, 2010.

Nationale ombudsman

- ▶ Nationale ombudsman (2006). *Correspondentiewijzer*.
- ▶ *Het conflict voorbij*. Jaarverslag Nationale ombudsman over 2009
- ▶ Nationale ombudsman. *rapport 2008/250*

Kamerstukken

- ▶ Kamerstukken II 2008-2009, 31 753, nr. 6