

***De stand van mediation
anno 2012/2013***

***Onderzoek bij gemeenten naar de
stand van mediation***

Rapport
NMI/Vereniging GemeenteMediation



BMC
april 2013
drs. J. (Hans) Slooijer MSM
Projectnummer: 350639
Correspondentienummer: DH-1004-3283

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
HOOFDSTUK 2	MEDIATION	2
	2.1 Bekendheid met mediation	2
	2.2 Conflictmanagement	3
	2.3 Toepassing van mediation	4
	2.4 Toepassing van mediation in de toekomst	7
HOOFDSTUK 3	MEDIATIONVAARDIGHEDEN	11
	3.1 Bekendheid met mediationvaardigheden	11
	3.2 Toepassing van mediationvaardigheden	12
HOOFDSTUK 4	PUBLIEKE BELEIDSBEMIDDELING	15
	4.1 Bekendheid met publieke beleidsbemiddeling	15
	4.2 Burgerparticipatie bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid	15
	4.3 Controverses in beleidszaken	16
HOOFDSTUK 5	ONDERSTEUNING	17
	5.1 Lidmaatschap van de VGM of een ander kennisplatform en ondersteuningswens	17
HOOFDSTUK 6	TOT SLOT	18
	6.1 De stand van mediation in 2007	18
	6.2 De resultaten uit 2007 vergeleken met de actuele stand van mediation anno 2012/2013	19
	6.3 Aanbevelingen	20

Hoofdstuk 1 Inleiding

In opdracht van de Vereniging GemeenteMediation (VGM) en het Nederlands Mediation Instituut (NMI) is in de periode november 2012 tot en met februari 2013 onderzoek gedaan naar de stand van mediation bij gemeenten.

Het onderzoek is een herhaling van een soortgelijk onderzoek in 2007. Doel is om nu na 5 jaar na te gaan wat de stand van mediation is bij gemeenten, wat de verschillen zijn en wat dit betekent voor de toekomst.

Het onderzoek is uitgevoerd middels een digitale enquête, waarvoor alle gemeenten bij brief van 20 november 2012 zijn uitgenodigd om deel te nemen. Medio januari 2013 hebben de gemeenten die nog niet reageerden een herinneringsbrief ontvangen. Ook is aan een aantal gemeenten verzocht alsnog enkele verdiepvragen te beantwoorden, die bij de eerste uitvraag waren gemist.

Uiteindelijk hebben 205 gemeenten aan het onderzoek deelgenomen. Dat is de helft van de gemeenten en de uitkomsten zijn dan ook representatief te achten voor alle gemeenten.

Dit rapport bestaat uit de volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 2 beschrijft de uitkomsten van de vragen naar mediation en hoofdstuk 3 van de vragen naar mediationvaardigheden. Hoofdstuk 4 handelt over een nog betrekkelijk onbekend fenomeen: publieke beleidsbemiddeling, waarover het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2012 een publicatie heeft laten verschijnen. Tenslotte handelt hoofdstuk 5 over de gewenste ondersteuning door gemeenten.

De resultaten van dit rapport zullen gepresenteerd worden tijdens het lustrumcongres van de VGM op 12 april 2013.

De begeleiding van het onderzoek was in handen van de heer mr. E. Masselink, secretaris/directeur VGM en mevrouw mr. E. Gathier, manager regelgeving & platform bij het NMI.

Hoofdstuk 2 Mediation

In het onderzoek is eerst gevraagd naar de bekendheid, de toepassing en de verwachtingen ten aanzien van mediation bij gemeenten. In de volgende paragrafen wordt de uitkomst beschreven.

2.1 Bekendheid met mediation

De inspanningen van de Vereniging GemeenteMediation, het NMI en andere organisaties, zoals het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hebben aantoonbaar resultaat gehad. Maar liefst 88% van de respondenten is bekend met mediation. Een aantal gemeenten is in enige mate bekend en slechts bij 1% is het bestaan nog niet doorgedrongen.

De tweede vraag was of men een eigen omschrijving kon geven van mediation. Dat leverde een boeiend overzicht op. Van een beknopte omschrijving:

“Buitengerechtelijke geschiloplossing waarbij partijen zelf een oplossing vinden onder begeleiding van een onafhankelijke mediator” tot meer uitgebreide. Een mooie omschrijving luidt: “Het begeleiden van een proces waarbij conflictpartijen vanuit de wens hun conflict op te lossen op vrijwillige basis in vertrouwelijkheid met elkaar communiceren.” Alle elementen van mediation zijn in deze omschrijving verwerkt.

Die komen ook terug in de andere omschrijvingen van de respondenten:

- een alternatieve manier van (definitieve) geschilbeslechting: conflictbemiddeling;
- een methode waarbij partijen zelf verantwoordelijk zijn voor de oplossing van het conflict;
- weer in beweging brengen van partijen;
- ondersteunen van partijen in het herwinnen van creativiteit en onafhankelijkheid;
- partijen op zoek laten gaan naar de voor alle betrokkenen beste oplossing van het geschil;
- de mediator biedt structuur, is onafhankelijk en oordeelt niet, brengt de communicatie weer op gang en bewaakt het proces;
- in samenspraak met partijen trachten een oplossing voor het geschil te bereiken;
- voorkomen van een juridische procedure;
- in goed (open) overleg op een informele wijze tot een aanvaardbare, passende oplossing (door deelnemers gedragen resultaten) komen;
- verbeteren van de dienstverlening;
- conflictoplossing door afspraken te maken met elkaar;
- bemiddeling door een onafhankelijke derde op basis van wederzijdse belangen;
- partijen moeten zich in de oplossing kunnen vinden en dat hun belangen zijn behartigd;
- partijen met mediationvaardigheden helpen van standpunten naar belangen te gaan;
- formeel proces waarbij met behulp van een onafhankelijke derde conflicterende partijen zelf een oplossing zoeken;

- zoeken van een manier om op een voor beide partijen bevredigende wijze een einde aan een conflict te maken;
- partijen in gesprek brengen om een onderliggend probleem op te lossen;
- gesprekken aangaan teneinde normalisatie van verhoudingen te bewerkstelligen en andere resultaten te bereiken.

De meeste respondenten (85%) kunnen zich vinden in de omschrijving die het NMI en de VGM hanteren:

“Mediation is een vorm van conflictbemiddeling, waarbij een neutrale en onafhankelijke bemiddelingsdeskundige – de mediator – de gesprekken tussen partijen begeleidt met als doel voor ieder van hen het optimale resultaat te behalen.”

Kanttekeningen die hierbij door de respondenten worden geplaatst zijn:

- De mediator bepaalt het resultaat noch het doel, dat is aan partijen.
- Het gaat erom te komen tot een bepaalde overeenstemming, waarbij inzicht is in elkaars belangen. Daaruit volgen afspraken, wat niet het optimale resultaat behoeft te zijn.

2.2 Conflictmanagement

Dominant is dat de gemeenten conflicten met burgers oplossen door in informele sfeer te bemiddelen, door bestuurders of ambtenaren, zegt 83% van de respondenten. Ook de bezwaarschriften- of klachtencommissie heeft bij de helft van de gemeenten hierbij een belangrijke rol.

Dat er een bezwaarschrift of klacht ingediend kan worden blijft vaak (in 65% van de gemeenten) een manier om te komen tot conflictoplossing. Komt het tot een bezwaarschrift of klacht, dan wordt in driekwart van de gemeenten telefonisch contact opgenomen om het probleem alsnog op te lossen.

Daarnaast past de helft van de gemeenten indien mogelijk ook mediation toe.

De wijze van werken (conflictmanagement) blijkt vaak ad hoc bepaald te worden. Er is geen gestructureerde werkwijze, zo geven enkele respondenten aan. Dat komt omdat soms medewerkers nog in opleiding zijn tot intern mediator, er wisselende ervaringen zijn met het toepassen van mediationvaardigheden of dat de gemeente deze nog moet implementeren. In een enkel geval wordt door de burger verzocht om mediation/bemiddeling.

Een derde van de respondenten geeft aan dat er behoefte is aan uitbreiding van het instrumentarium om geschillen met of tussen burgers op te lossen. Vaak betreft dit de toepassing van mediation (in 59% van de gemeenten). Ook vaak (bij 40% van de gemeenten) wordt genoemd om na indiening van een bezwaar of klacht telefonisch contact op te nemen. Uit de gegeven toelichtingen blijkt het te gaan om een betere toepassing van mediationvaardigheden, bijvoorbeeld in het primaire proces. Ook hebben enkele gemeenten behoefte aan de inzet van een ambtenaar-mediator uit een regionale pool.

2.3 Toepassing van mediation

De meeste gemeenten zijn niet alleen bekend met mediation, maar passen dat ook toe (79%). Bovendien vindt de toepassing plaats in alle voorkomende conflictsituaties, zowel extern als intern. Dominant blijft de toepassing in conflicten tussen burgers en de gemeente. De 163 gemeenten die de vraag naar toepassingsgebieden van mediation hebben beantwoord, geven meerdere mogelijkheden aan (figuur 1). De hoogte van het percentage geeft de populariteit van de gebieden aan.

Figuur 1: *Toepassingsgebieden van mediation*

Toepassingsgebieden	Percentage	Aantal
Conflicten tussen burgers en de gemeente	80%	130
Klachten van burgers over bestuurders of ambtenaren van de gemeente	46%	75
Bezwaarschriften van burgers	69%	113
Conflicten tussen medewerkers van de gemeente	25%	40
Arbeidsconflicten tussen medewerkers en de gemeente als werkgever	37%	60
Conflicten tussen burgers onderling	42%	69
Anders, namelijk	10%	17
Weet niet/geen mening	2%	3
Totaal aantal respondenten		163

Bij andere toepassingen melden gemeenten dat het ook kan gaan om conflicten tussen de gemeente en bedrijven en tussen bestuursorganen. In geval van conflicten tussen inwoners, wordt ook vaak verwezen naar buurtbemiddeling. Een enkele gemeente subsidieert dat ook.

Mediation wordt nog het meest toegepast nadat de burger een bezwaarschrift heeft ingediend (in 73% van de gemeenten), nadat een besluit is genomen (in 55% van de gemeenten) en in toenemende mate voordat een besluit wordt genomen (in 46% van de gemeenten). Ook antwoordden veel gemeenten dat dit afhangt van de feitelijke situatie, zoals bijvoorbeeld bij langspende kwesties of wanneer de burger, het bedrijf erom vraagt of op verzoek van de rechter.

De respondenten zijn zeer positief over wat met mediation bereikt kan worden. De resultaten zijn weergegeven in tabel 1. De respondenten hebben meerdere mogelijkheden aangekruist, met als resultaat de volgende topiclijst.

Tabel 1: *Overzicht resultaten van mediation*

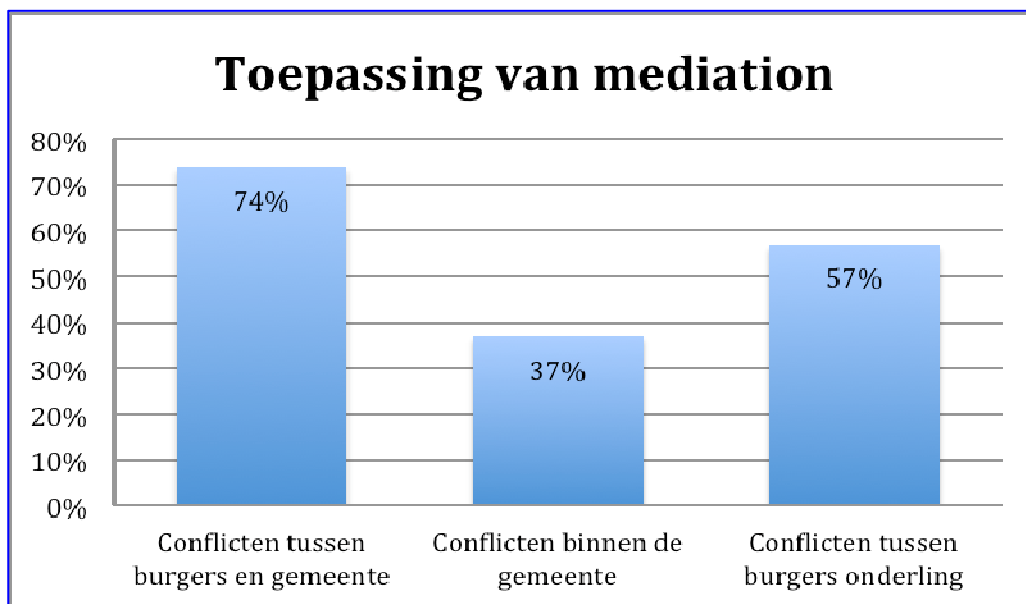
Resultaten van mediation	Percentage	Aantal
Betere oplossing van conflicten, door draagvlak bij beide partijen	80	161
Goede relatie met burgers/bedrijven/organisaties	44	88
Kwaliteit van dienstverlening	38	77
Wederzijds respect en begrip	34	68
Tijdsbesparing door snellere oplossing van conflicten	29	59
Luisterend oor voor klachten	20	40
Vermindering administratieve lasten en bureaucratie	20	40
Besparing van kosten	12	24
Anders: dejuridisering	3	6
Totaal aantal respondenten		202

Volgens de respondenten lenen zowel interne als externe conflicten zich voor mediation. Hierbij is onderscheid gemaakt naar:

1. conflicten tussen burgers en de gemeente:
 - klachten over bestuurders of ambtenaren
 - bezwaarschriften
2. conflicten binnen de gemeente:
 - arbeidsconflicten
 - conflicten tussen medewerkers
3. conflicten tussen burgers onderling

De respondenten konden meerdere mogelijkheden aangeven. Het resultaat is weergegeven in grafiek 1. Hieruit blijkt dat mediation met name wordt toegepast in de relatie gemeente – burgers en nog in beperkte mate bij conflicten binnen de gemeente. Hier valt nog een achterstand in te halen.

Grafiek 1: Toepassingsgebied van mediation



Respondenten merken op dat mediation vooral effectief is als informele conflictbemiddeling niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Ook acht men een externe mediator gewenst als het gaat om de behandeling van klachten tegen een bestuurder. In sommige gemeenten wordt voor mediation bij conflicten tussen burgers onderling verwezen naar buurtbemiddeling en heeft de gemeente zelf geen actieve rol.

Als het gaat om conflicten tussen burgers en de gemeente, is mediation volgens de respondenten op alle terreinen van overheidszorg toepasbaar. Hierbij valt te denken aan (in volgorde van toepasbaarheid):

- ruimtelijke ordening, bouwen en milieu
- vergunningverlening
- toezicht en handhaving
- subsidieverlening
- contractering
- interactief beleid

Daarnaast wordt nog genoemd: Wmo-aanvragen, bijstands- en verkeerszaken en belastingen.

De beoordeling of een conflict zich leent voor mediation is vooral een zaak van de behandelend ambtenaar, de (secretaris van de) bezwaarschriftencommissie of is de uitkomst van overleg met de burger. Slechts in 10% van de gemeenten vindt conflictdiagnose plaats aan de hand van een protocol. Het is dan ook niet vreemd dat het initiatief tot mediation meestal wordt genomen door de behandelend ambtenaar (62%) en/of door de (secretaris van de) bezwaarschriftencommissie (51%) en/of de klachtenfunctionaris (38%). In 25% van de gevallen komt het college van burgemeester en wethouders eraan te pas.

De mediation zelf wordt, afhankelijk van de situatie door een interne of externe mediator uitgevoerd. Uit de gegeven antwoorden blijkt daarbij een voorkeur voor de interne mediator.

Gevraagd naar het aantal mediations dat door de gemeenten in de afgelopen drie jaar (2010, 2011 en 2012) is toegepast, blijkt dit in een meerderheid van de gemeenten beperkt te zijn tot 1 tot 5 keer. Dit is een gevolg van de brede toepassing van de informele aanpak (met mediationvaardigheden).

Het initiatief om mediation toe te passen lag meestal bij de rechter (52%), gevolgd door de gemeente zelf (46%) en daarna bij de burger (30%).

Het percentage geslaagde mediations varieert nog al. Bij slechts een kwart van de respondenten is dat in meer dan 75% van de gevallen. Bij de overige gemeenten wordt die score bij lange na niet gehaald.

2.4 Toepassing van mediation in de toekomst

Bij een groot aantal respondenten is de verwachting dat het aantal mediations in de komende tijd zal toenemen, meest nog op initiatief van de gemeente zelf en daarna na verwijzing door de rechter. Daarbij wordt wel de opmerking gemaakt dat de informele aanpak ook succesvol is.

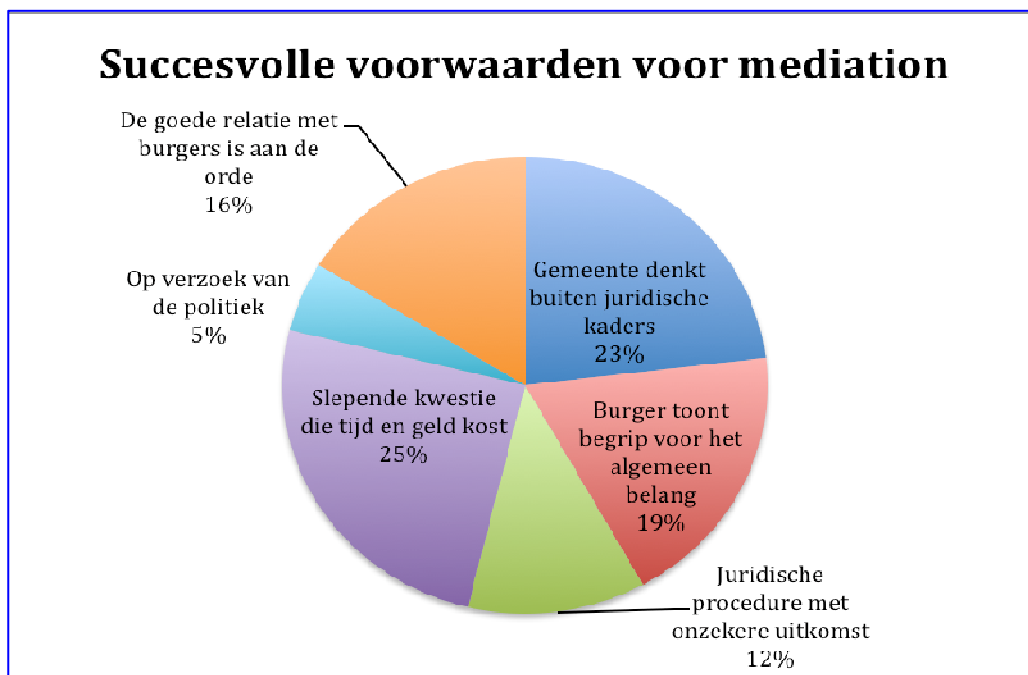
Als problemen of knelpunten daarbij zijn vooral genoemd:

- het gebrek aan onderhandelingsruimte bij vergunningen en andere besluiten aan de kant van de gemeente;
- onbekendheid met mediation bij burgers.

Toch kijken ook veel respondenten op een positieve manier naar mediation en zien eigenlijk geen problemen of knelpunten.

Wil mediation succesvol worden toegepast dan zijn enkele voorwaarden essentieel om te vervullen. De respondenten denken hierbij aan de volgende zaken (grafiek 2).

Grafiek 2: Succesvolle voorwaarden voor toepassing van mediation



De respondenten maken hierbij de volgende kanttekeningen:

- Begrip voor de overheid ontstaat door al bij de intake van een aanvraag en bij de voorbereiding van het besluit open te staan voor de belangen van de burger. Dat kan het ontstaan van conflicten voorkomen.
- Doordat de toepassing van mediation ten opzichte van de informele aanpak weinig voorkomt, ontbreekt de ervaring. Ook vergt de toepassing van mediation een cultuurverandering, die tijd kost.
- Door de succesvolle toepassing van de informele aanpak (mediationvaardigheden) komt het vaak niet tot mediation.
- Vaak blijken de kosten een belemmering, mede omdat een afweging tegenover de baten lastig of onmogelijk is.
- Er moet meer publieke bekendheid worden gegeven aan de mogelijkheden van mediation.

Gevraagd wie het best het initiatief kan nemen tot toepassing van mediation, blijven de huidige initiatiefnemers (behandelend ambtenaar, de secretaris van de bezwaarschriftencommissie en de klachtenfunctionaris) hoog scoren. Maar daarnaast verwacht men dit ook van het college van burgemeester en wethouders, van het management, van de burgemeester en de gemeentesecretaris. Wel wijst een aantal respondenten erop dat een interne mediator kan beoordelen of het initiatief ook gehonoreerd moet worden. Verder is vaak het college van burgemeester en wethouders bevoegd om te besluiten een externe mediator in te schakelen.

De eisen die aan de externe en aan de interne mediator worden gesteld verschillen nauwelijks van elkaar. Wel moet de externe mediator geregistreerd zijn bij het NMI.

De volgende eisen worden gesteld aan de interne mediator (figuur 2). De respondenten hebben meerdere mogelijkheden aangekruist. De hoogte van het percentage geeft het belang aan van die specifieke eis.

Figuur 2: *Eisen aan de interne mediator*

Eisen	Percentage	Aantal
Opleiding tot mediator	49%	95
Training tot overheidsmediator (bijvoorbeeld de training van de VGM)	25%	48
Registratie bij het NMI	22%	42
Ervaring bij de gemeentelijke overheid	63%	123
Deskundig op de gemeentelijke beleidsterreinen	51%	99
Anders, namelijk	11%	22
Weet niet/geen mening	8%	16
Totaal aantal respondenten		194

Veel respondenten wijzen daarnaast op het belang van goede communicatieve vaardigheden, eigen gemaakt na een opleiding mediationvaardigheden.

Als wordt gekozen voor een externe mediator is dat omdat deze neutraal staat ten opzichte van het conflict en de partijen en daarnaast als daarom door de burger expliciet wordt gevraagd. Als de gemeente is aangesloten bij een mediatorspool wordt daarvan in voorkomende gevallen gebruikgemaakt.

De keuze voor de interne mediator wordt vooral ingegeven door:

- de bijdrage van de interne mediator aan kwaliteitsverbetering;
- dat dit kosten bespaart;
- de bekendheid van de interne mediator met de gemeente, wat de drempel verlaagt om mediation toe te passen.

Omdat een externe mediator niet vaak wordt ingezet, is het kostenvraagstuk in het algemeen geen issue. De gemeenten gaan dan ook praktisch met de kostenverdeling om. Per geval wordt een afspraak gemaakt en in veel gevallen draagt de gemeente de kosten.

De informatievoorziening aan burgers over de mogelijkheid van mediation kan verbeterd worden. Uit het onderzoek blijkt dat veel gemeenten niet actief informatie geven, in slechts enkele gemeenten (21) is er een folder beschikbaar. Meestal is het de behandelend ambtenaar die in een persoonlijk (telefoon)gesprek de mogelijkheid

noemt. In een enkel geval meldt de gemeente de mogelijkheid in de brief waarbij de ontvangst van het bezwaarschrift wordt bevestigd.

Hoofdstuk 3 Mediationvaardigheden

Het tweede onderdeel van het onderzoek gaat over de bekendheid en de toepassing van mediationvaardigheden bij gemeenten. De uitkomsten worden beschreven in de volgende paragrafen.

3.1 Bekendheid met mediationvaardigheden

Enigszins opvallend is dat de bekendheid iets minder is dan van mediation. 65% van de respondenten is ermee bekend, 24% in enige mate en 11% is er niet mee bekend.

Ongeveer hetzelfde aantal respondenten kan zich vinden in de volgende omschrijving van mediationvaardigheden die is opgenomen in de vragenlijst:

“Mediationvaardigheden (ook wel genoemd: pre-mediation) zijn de communicatieve vaardigheden voor een klantvriendelijke dienstverlening, waarbij de gemeente oplossingsgericht werkt.”

Aanvullende opmerkingen bij deze omschrijving zijn:

- Het vermogen om op een neutrale wijze te bemiddelen tussen partijen. Centraal staat een mensgerichte aanpak van aanvragen, bezwaren en klachten.
- De achterliggende belangen duidelijk krijgen en oplossingsgericht in gesprek gaan met als doel een voor alle partijen bevredigende oplossing te bereiken.
- Vaardigheden om boven de partijen te staan, een onafhankelijke positie in te nemen en te bemiddelen.
- Pre-mediation wil zeggen dat de bemiddeling gebeurt door een ander dan een externe mediator.
- Gespreksvaardigheden als luisteren, samenvatten, doorvragen, wederzijdse belangen inventariseren, gemeenschappelijk belang naar voren laten komen.
- Het vervullen van een intermediaire rol om partijen weer on speaking terms te krijgen.
- Het gebruiken van vaardigheden om conflicten en bezwaren te voorkomen.
- In een harmonieuze setting helder krijgen wat de onderliggende drijfveren zijn van een conflict, verplaatsen in de ander.
- Een informele werkwijze om te komen tot de oplossing van het conflict.
- Toepassen van communicatievaardigheden om probleemoplossend te denken en te handelen, minder dossiers en bureaucratische procedures, sneller, efficiënter en maatwerk.
- Door snel en persoonlijk informeel contact en vanuit een open en geïnteresseerde houding zoeken naar een oplossing.
- Doel van deze meer informele werkwijze is een betere dienstverlening door de overheid, het vergroten van het vertrouwen van burgers in de overheid en het verminderen van (juridische) klacht- en bezwaarprocedures.

- Toepassen van conflictoplossende interventies voor de-escalatie en dejuridisering.

De meeste gemeenteambtenaren (77%) beschikken over de vereiste vaardigheden. Vaak is dit verkregen door een interne training (45%) of door het volgen van een externe opleiding (32%). 13% (in 25 gemeenten) van de respondenten is van mening dat de vaardigheden in hun gemeente ontbreken. Bij 10% van de respondenten is dat onbekend.

3.2 Toepassing van mediationvaardigheden

Het wekt geen verwondering dat de vaardigheden in ruime mate worden toegepast (figuur 3). De respondenten hebben meerdere mogelijkheden aangekruist. De hoogte van het percentage geeft aan op welke gebieden mediationvaardigheden het meest worden toegepast.

Figuur 3: Toepassingsgebieden van mediationvaardigheden

Toepassingsgebieden	Percentage	Aantal
Conflicten tussen burgers en de gemeente	76%	133
Klachten van burgers over bestuurders of ambtenaren van de gemeente	64%	111
Bezwaarschriften van burgers	81%	141
Conflicten tussen medewerkers van de gemeente	22%	39
Arbeidsconflicten tussen medewerkers en de gemeente als werkgever	25%	44
Conflicten tussen burgers onderling	32%	56
Anders, namelijk	6%	10
Weet niet/geen mening	4%	7
Totaal aantal respondenten		174

Aanvullend is opgemerkt dat de vaardigheden ook bij de dagelijkse werkzaamheden, ook als er nog geen sprake is van een conflict, worden toegepast.

Er kan dan ook veel worden bereikt met de toepassing van mediationvaardigheden. De resultaten zijn weergegeven in tabel 2. Ook hier hebben de respondenten meerdere mogelijkheden aangekruist, met als resultaat de volgende topiclijst.

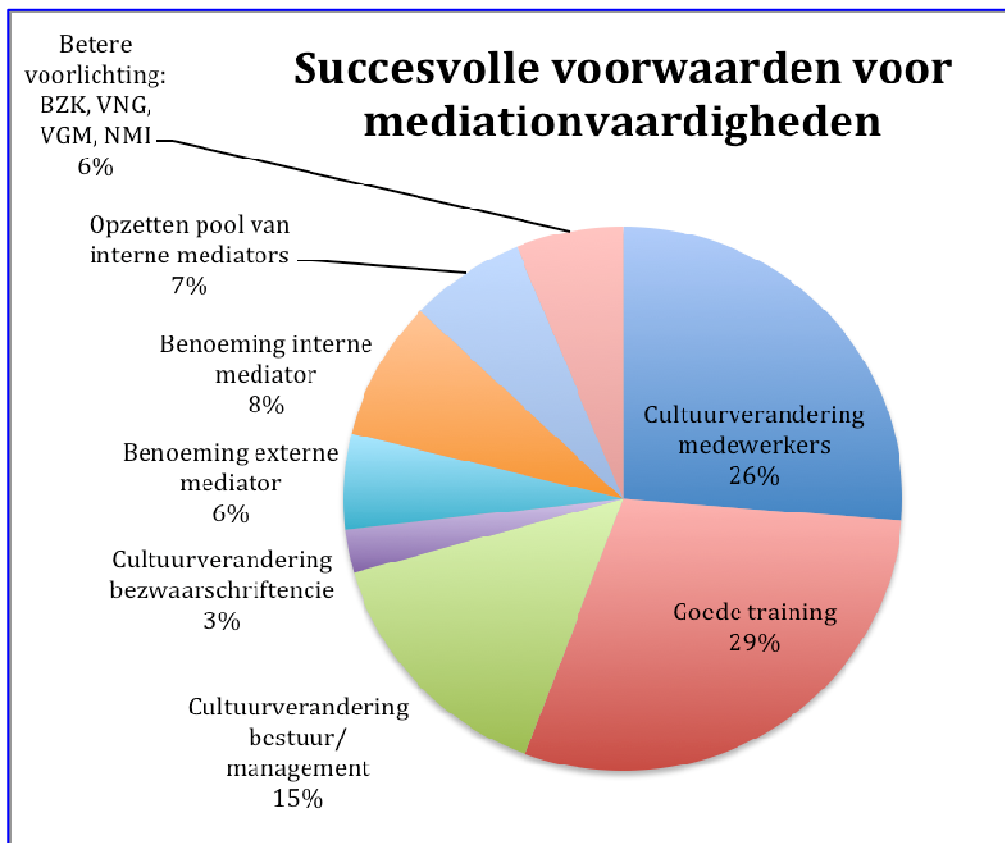
Tabel 2: *Overzicht resultaten van mediationvaardigheden*

Resultaten van mediationvaardigheden	Percentage	Aantal
Voorkomen dat een conflict ontstaat/escaleert	72	166
Tijdsbesparing door snellere oplossing van conflicten	51	116
Betere besluitvorming met draagvlak bij de burger	32	73
Goede relatie met inwoners/bedrijven	31	71
Besparing van kosten	21	59
Wederzijds respect en begrip	18	49
Kwaliteit van dienstverlening	18	42
Bevordering van samenwerking	11	42
Vermindering administratieve lasten en bureaucratie	5	12
Afschaffing overbodige regels	5	11
Totaal aantal respondenten		229

De respondenten ervaren betrekkelijk weinig problemen of knelpunten bij de toepassing van de vaardigheden. Er zijn kennelijk voldoende mogelijkheden om trainingen te volgen. Niet alle ambtenaren hebben deze echter al gevolgd, zodat er sprake is van enige onbekendheid.

Een aandachtspunt blijft dat de gemeente geen onderhandelingsruimte heeft bij vergunningen en andere besluiten. In mindere mate maken de respondenten gewag van het ontbreken van commitment van het bestuur en/of het management (12%) of de vrijheid voor medewerkers om naar oplossingen te zoeken (12%). In 33 gemeenten (19%) vinden de respondenten het een probleem dat de toepassing van mediationvaardigheden geen tijdsbesparing oplevert.

De respondenten zien goede mogelijkheden om de toepassing van mediationvaardigheden tot een groter succes te maken. De respondenten denken hierbij aan de volgende zaken (grafiek 3).



Grafiek 3: Succesvolle voorwaarden voor toepassing van mediationvaardigheden

Een aantal respondenten wijst erop dat goede procesregels en protocollen aan het succes kunnen bijdragen. Ook een bestuurlijk aanjager (de burgemeester) of sturing (door het management) dragen bij. Tenslotte is voldoende opleidingsbudget nodig om een training te kunnen volgen.

Hoofdstuk 4 Publieke beleidsbemiddeling

Het derde onderdeel van het onderzoek gaat over de bekendheid en de toepassing van publieke beleidsbemiddeling bij gemeenten. De uitkomsten worden beschreven in de volgende paragrafen.

4.1 Bekendheid met publieke beleidsbemiddeling

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gebruikt de volgende omschrijving:

“Publieke beleidsbemiddeling is een methode voor partijen betrokken bij een (mogelijke) controverser om, ondersteunt door een beleidsbemiddelaar, via onderhandelingen te zoeken naar een belangengerichte concensusovereenkomst als vertrekpunt voor een legitiem, effectief en stabiel overheidsbeleid.”

Deze tak aan de boom van mediation is nog erg onbekend bij de gemeenten. Slechts 9% is ermee bekend en 16% in enige mate (figuur 4).

Figuur 4: Bekendheid met publieke beleidsbemiddeling

Bekendheid	Percentage	Aantal
Ja	9%	17
In enige mate	16%	29
Nee	75%	136
Totaal respondenten	100%	182

Desgevraagd stelt 61% van de gemeenten informatie over de mogelijkheden wel op prijs.

4.2 Burgerparticipatie bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid

Gemeenten zijn gewend burgers en hun organisaties te betrekken bij het bestuur. Het kan gaan om:

- het geven van informatie op een moment dat een besluit al is genomen en de uitvoering ook al is gestart;
- het informeren van burgers als de uitvoering van een besluit nog moet beginnen;
- het raadplegen van burgers als een besluit nog moet worden genomen;
- het actief betrekken van burgers in de ontwerpfase van een besluit;
- het stimuleren en faciliteren van burgers tot zelfwerkzaamheid;
- het openstaan voor eigen initiatieven van burgers.

De gemeenten is gevraagd in welke mate één of meerdere van deze vormen van burgerparticipatie voorkomen. De respondenten hebben daarop op de verschillende mogelijkheden gescoord.

De uitkomst is dat de meeste gemeenten een actief informatiebeleid (87%) hebben. Zij informeren de burgers via de gemeentepagina, de website en sociale media over genomen beslissingen en de uitvoering daarvan. Het geven van informatie op een informatieavond over de uitvoering van genomen beslissingen komt ook vaak voor (54%).

Het raadplegen van burgers over een voorgenomen beslissing gebeurt ook veel (81%). De burgers betrekken in de ontwerpfase (bijvoorbeeld via werkgroepen) is een intensievere methode en komt wel voor, maar in mindere mate (51%).

Het stimuleren tot zelfwerkzaamheid van burgers staat bij de gemeenten nog in de kinderschoenen. Slechts in 22 gemeenten gebeurt dat (16%). In een derde van de gemeenten worden burgerinitiatieven overigens wel op prijs gesteld en de gemeente staat er ook voor open.

4.3 Controverses in beleidszaken

Als zich verschillen van opvatting voordoen tussen het gemeentebestuur en burgers over beleidskwesties, staan er globaal drie wegen open om duidelijkheid te scheppen, te weten:

- Het gemeentebestuur (het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad) neemt een besluit.
- De gemeente probeert zelf via informeel overleg tot een oplossing te komen.
- De gemeenten doet een beroep op een externe beleidsbemiddelaar om in samenwerking met partijen tot een creatieve oplossing te komen.

Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer in gelijke mate wordt gehandeld tussen de eerste en de tweede methode. Het inschakelen van een externe beleidsbemiddelaar gebeurt slechts bij 4 (4%) van de respondenten. Onbekendheid met het fenomeen publieke beleidsbemiddeling zal hiervan mede de reden zijn.

Hoofdstuk 5 Ondersteuning

Het vierde onderdeel van het onderzoek betreft de behoefte aan ondersteuning bij de gemeenten. De uitkomsten worden beschreven in de volgende paragrafen.

5.1 Lidmaatschap van de VGM of een ander kennisplatform en ondersteuningswens

De meeste gemeenten zijn niet aangesloten bij de VGM of een ander kennisplatform. 46 gemeenten die deelnamen aan het onderzoek zijn lid van de VGM. Het aantal gemeenten dat lid is van een ander kennisplatform, zoals de Vereniging Klachtrecht of de Vereniging Juridische Kwaliteit is beperkt tot enkelen. Ook een enkele gemeente geeft aan te participeren in een mediatorspool, zoals in de Achterhoek bestaat.

De gemeenten zien wel taken voor een dergelijk platform, waarbij het accent ligt op de algemeen informerende taak, zoals de VGM thans ook vooral invult. Figuur 5 geeft een totaaloverzicht. De hoogte van het percentage geeft het belang aan van de betreffende taak voor de gemeenten.

Figuur 5: Taken van een kennisplatform

Taken kennisplatform	Percentage	Aantal
Geen taak	5%	9
Algemeen informerende taak	57%	103
Ondersteuning met praktijkvoorbeelden	35%	64
Opzetten van een kenniscentrum of netwerk	40%	73
Actieve hulp bij implementatie van mediation in gemeenten	20%	36
Opzetten van een pool van interne en externe overheidsmediators	21%	38
Organiseren van trainingen mediation en mediationvaardigheden	35%	63
Organiseren van intervisie	14%	25
Bemiddelen als een gemeente een externe mediator wenst	16%	29
Weet niet/geen mening	24%	44
Totaal aantal respondenten		181

Hoofdstuk 6 Tot slot

In dit slothoofdstuk komen de verschillen met het onderzoek uit 2007 aan de orde en wat dit betekent voor de toekomstige mogelijkheden van mediation en mediationvaardigheden.

6.1 De stand van mediation in 2007

De uitvoering van het onderzoek in november 2007 viel min of meer gelijktijdig met de presentatie door de VGM van de activiteiten van de vereniging aan de gemeenten. De toepassing van mediation was toen nog geenszins gemeengoed bij gemeenten. Inzicht krijgen hoe gemeenten stonden ten opzichte van mediation, wat hen stimuleert en wat hen ervan weerhoudt om mediation toe te passen, was het doel van het onderzoek. De hoofden juridische zaken werden aangeschreven om deel te nemen aan het onderzoek door een digitale enquête in te vullen. Daaraan gaven 178 gemeenten gehoor, ruim 40% en ruim voldoende om representatieve uitspraken te kunnen doen.

Hoewel ook in 2007 in informele sfeer door bestuurders en ambtenaren werd bemiddeld, werd mediation en pre-mediation (waarmee mediationvaardigheden werden bedoeld) nog slechts door 28% van de gemeenten toegepast. Er bleek bij (afgerond) de helft van de gemeenten behoefte aan uitbreiding van het bestaande instrumentarium om conflicten op te lossen. Het hoogst scoorde het toepassen van mediationvaardigheden, gevolgd door de toepassing van mediation in voorkomende gevallen. De gemeenten achtten mediation een goed alternatief voor juridische geschillen (60%) en in nog sterkere mate voor de behandeling van klachten (ruim 70%).

Toepassing van mediation was ook nog geen gemeengoed. In driekwart van de gemeenten bleef de toepassing onder de vijf keer in de drie voorafgaande jaren.

Een grote meerderheid van de respondenten verwachtte toen dat mediation vaker zou worden toegepast, zowel vanwege doorverwijzing door de rechtbank of de Raad van State als op eigen initiatief van de gemeente.

De gemeenten hadden hoge verwachtingen van mediation. Een betere oplossing van conflicten door draagvlak bij beide partijen (80%), een goede relatie met inwoners en bedrijven (59%) en verbetering van de kwaliteit van dienstverlening (54%) hoopte men te bereiken.

Als mogelijke knelpunten en problemen achtte men de dominante juridische benadering van geschillen aanwezig, het gebrek aan onderhandelingsruimte bij vergunningen en andere besluiten en de onbekendheid met mediation.

Een belangrijke voorwaarde om over te gaan tot toepassing van mediation bleek de bereidheid aan de kant van de gemeente te zijn om buiten de juridische kaders te denken, wat met name belangrijk werd geacht bij slepende kwesties, die veel tijd en geld kosten.

Men was toen van mening dat het college van burgemeester en wethouders het best het initiatief tot mediation kan nemen, naast de klantencoördinator en de behandelend ambtenaar.

Beleidsmediation (nu: publieke beleidsbemiddeling) bleek redelijk onbekend.

Een ruime meerderheid van de respondenten (77%) achtte een kenniscentrum gewenst met als belangrijkste taak gemeenten te informeren.

6.2 De resultaten uit 2007 vergeleken met de actuele stand van mediation anno 2012/2013

Niet alleen de bekendheid, maar ook de kennis op het gebied van mediation en mediationvaardigheden is flink vergroot. Gemeenten maken nu nadrukkelijk onderscheid tussen beide fenomenen. Verder blijkt het grote publiek ook meer kennis van zaken te hebben, soms nemen burgers het initiatief tot mediation. Jammer is dat gemeenten nog weinig werk maken van goede voorlichting aan inwoners over de mogelijkheden van mediation of een informeel gesprek.

Dominant is dat de gemeenten conflicten met burgers oplossen door in informele sfeer te bemiddelen. Vaak gebeurt dat in de fase dat een bezwaarschrift is ontvangen en de gemeenten hebben de ambitie om de vaardigheden ook in de primaire fase van intake en besluitvorming toe te passen. Meestal gebeurt de toepassing op initiatief van de behandelend ambtenaar naar eigen inzicht, zonder dat er sprake is van een protocol.

De toepassing vindt plaats op alle terreinen van overheidszorg, hoewel gemeenten soms ervaren dat er weinig onderhandelingsruimte is. De top 3 van met mediation te bereiken resultaten is ten opzichte van 2007 niet veranderd. Richtte mediation zich in 2007 met name op de relatie overheid – burger, nu wordt mediation – weliswaar voorzichtig - ook intern toegepast. Als het gaat om conflicten tussen burgers, wordt meestal verwezen naar buurtbemiddeling.

Het aantal mediations is gemiddeld gezien niet gestegen, wat een gevolg is van de succesvolle voorliggende voorziening van de informele aanpak met de toepassing van mediationvaardigheden. Is er aanleiding om een mediator in te schakelen, dan is er voorkeur voor een interne mediator, die zo mogelijk afkomstig is uit een mediatorspool. Een voordeel is dat de interne mediator de gemeente kent en dit betekent dat er een lage drempel is voor de toepassing van mediation. Dat de kosten daarvan laag zijn, speelt ook een rol.

Driekwart van de ambtenaren beschikt inmiddels over mediationvaardigheden, meestal verkregen door een interne of soms een externe opleiding of training te

volgen. De toepassing is evenals bij mediation breed en maakt soms deel uit van de dagelijkse werkzaamheden. Het voorkomen dat er een conflict ontstaat of escaleert is een belangrijke motivatie voor de toepassing, naast de tijdsbesparing van een snellere oplossing van het conflict.

Een verdere toepassing is afhankelijk van goede training en de juiste houding bij bestuur, management en medewerkers. De gewenste cultuur is oplossingsgericht te kunnen werken. Ook een protocol, zichtbaar commitment van bestuur en management en voldoende opleidingsbudget zijn succesfactoren.

Publieke beleidsbemiddeling is nog weinig bekend bij gemeenten. Het stimuleren tot zelfwerkzaamheid van burgers staat bij de gemeenten nog in de kinderschoenen. Gemeentebesturen nemen bij voorkeur zelf de besluiten en volstaan vaak met het goed informeren van de inwoners.

De meeste gemeenten blijken niet te zijn aangesloten bij de VGM of een ander kennisplatform. Wel is er behoefte aan ondersteuning, waarbij het accent ligt op de algemeen informerende taak, zoals de VGM thans ook vooral invult.

6.3 Aanbevelingen

Dat gemeenten voordelen zien van toepassing van mediation en mediationvaardigheden is overduidelijk. Met het oog op een (nog) ruimere toepassing geeft het onderzoek aanleiding voor de volgende aanbevelingen:

- Gemeenten kunnen meer werk maken van actieve voorlichting aan inwoners over de toepassing van mediation en de informele aanpak.
- Mediation en mediationvaardigheden ook te gaan toepassen in de primaire fase van besluitvorming, om te beginnen in de intakefase.
- Daarbij is het gebruiken van een protocol als gestructureerde werkwijze de volgende stap in professionalisering.
- Te investeren in het opleiden van interne mediators en deze op te nemen in een pool om bij de deelnemende gemeenten mediations te doen.
- Ambtenaren dienen gefaciliteerd te worden in de brede toepassing van mediationvaardigheden door voldoende opleidingsbudget ter beschikking te stellen.
- Hierbij valt zeker ook te denken aan de toepassing binnen de gemeente zelf.
- De gewenste oplossingsgerichte cultuur (en commitment van bestuur en management) dienen gemeenten ook uit te breiden naar beleidsmatige terreinen, zodat wanneer burgers komen tot zelfwerkzaamheid, het gemeentebestuur daarvoor open staat en dit stimuleert en mogelijk maakt. Bij mogelijke controverses kan publieke beleidsbemiddeling worden toegepast.
- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan niet volstaan met het verzorgen van een publicatie, maar zal meer voorlichting moeten geven over de mogelijkheden van dit nieuwe fenomeen.
- De behoefte bij gemeenten aan ondersteuning kan verder worden ingevuld als de VGM naast de algemeen informerende taak daarin investeert. Dat zal de aanwas van deelnemende leden stimuleren.