

# *Project Mediation*

**Vernieuwend perspectief**

***Eindrapportage 2001-2005***

Eenheid Bestuurlijke Aangelegenheden  
mevrouw mr. A.M. de Koning

november 2005

# **Colofon**

**Datum**

november 2005

**Oplage**

400

**Auteur**

mevrouw mr. A.M. de Koning

**Project/kenmerk**

projectbureau Mediation

**Inlichtingen bij**

mediationloket

eenheid Bestuurlijke Aangelegenheden/team Juridische Zaken

eenheid Middelen/team P&O

BAJZ, telefoon 038 425 13 73

MIPO, telefoon 038 425 19 34

**Adresgegevens**

Provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2

Postbus 10078

8000 GB Zwolle

Telefoon 038 425 25 25

Fax 038 425 48 88

[www.overijssel.nl](http://www.overijssel.nl)

[postbus@prv-overijssel.nl](mailto:postbus@prv-overijssel.nl)

# ***Inhoudsopgave***

	<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Maatschappelijke context</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Vertaling door provincie Overijssel</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>De keuze voor bezwaarschriften- en klachtenprocedure</b>	<b>13</b>
4.1	Erkenning van het conflict	13
4.2	Afbakening naar soort zaken	13
4.3	Aansluiting bij landelijke projecten	13
<b>5</b>	<b>De werkwijze in bezwaarschriften- en klachtenprocedure</b>	<b>15</b>
5.1	Vooronderzoek	15
5.2	Premediation	15
5.3	Mediation	17
<b>6</b>	<b>De keuze voor de voorfase</b>	<b>19</b>
6.1	Herkennen en voorkomen van een potentieel conflict	19
6.2	Enige afbakening naar soort zaken	19
<b>7</b>	<b>De werkwijze in de voorfase</b>	<b>21</b>
7.1	Conflict nog niet aanwezig	21
7.2	Afbakening van het onderwerp en de provinciale rol	21
7.3	Geen functiescheiding nodig	22
<b>8</b>	<b>Faciliterende rol naar gemeenten en waterschappen</b>	<b>23</b>
8.1	Voorlichting	23
8.2	Opleiding en training	23
8.3	In- en externe mediators	23
<b>9</b>	<b>De resultaten, een analyse</b>	<b>25</b>
9.1	Externe geschillen	25
9.2	Interne geschillen	32
9.3	Resultaten evaluaties mediationstrajecten	36
<b>10</b>	<b>Het belang van goede voorlichting en training</b>	<b>39</b>
10.1	Voorlichting	39
10.2	Trainingen	39
10.3	Coaching en intervisie/procesbegeleiding	41

<b>11</b>	<b>Implementatie; van project naar mediationloket</b>	<b>43</b>
11.1	Het projectbureau Mediation	43
11.2	De mediationloketten	43
<b>12</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>45</b>
Bijlage 1.	Procesbeschrijvingen	46
Bijlage 2a.	Verwijzingsindicaties mediation en overheid	51
Bijlage 2b.	Aanvullende verwijzingsindicaties bij ambtenarengeschillen	52
Bijlage 2c.	Gebruik verwijzingsindicaties bij externe geschillen in (pre)mediation	53
Bijlage 2d.	Gebruik van verwijzingsindicaties bij interne geschillen in (pre)mediation	55
Bijlage 3.	Bevoegdhedenregister	57
Bijlage 4.	Voorbeeldbrief start mediation	60
Bijlage 6.	Overzicht voorlichtingsactiviteiten	62
Bijlage 7a.	Programma Verwijzerscursus	64
Bijlage 7b.	Opzet training Communicatie en Conflictherkenning	67

# *Samenvatting, conclusies en aanbevelingen*

De provincie Overijssel heeft in 2001 met het project Mediation het voortouw genomen in het zoeken naar alternatieve vormen van conflictoplossing. Het politiek-bestuurlijk commitment van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten voor deze andere manier van werken is gedurende de gehele looptijd van het project groot.

De in deze eindrapportage beschreven resultaten tonen aan dat de provincie een goede beslissing heeft genomen.

Door het bevorderen van meer en betere mondelinge communicatie, conflictpreventie en alternatieve vormen van conflicthantering, krijgt de provincie een menselijker, persoonlijker gezicht. De afstand tussen overheid en burger wordt daardoor kleiner. De wederzijdse betrokkenheid en het begrip worden groter. Vanuit een meer gedeeld perspectief wordt met respect voor elkaars positie, soms onder leiding van een mediator, gezocht naar mogelijke oplossingsrichtingen in het wederzijdse belang. De inzet van mediation (vaardigheden) draagt er aan bij dat burgers serieus genomen worden. De sociale en maatschappelijke betrokkenheid wordt er door vergroot. Het bevordert burgerparticipatie. Onze aanpak is erop gericht de in- en externe samenwerking te bevorderen met behoud van ieders verantwoordelijkheid. Een schets van de maatschappelijke context en onze vertaling daarvan treft u aan in de hoofdstukken 2 en 3.

Het projectbureau Mediation heeft sinds 2001 gefungeerd als belangrijke aanjager van deze andere manier van werken. De eerste jaren is vooral geïnvesteerd in het bevorderen van bekendheid met mediation in de bezwaarschriften- en klachtenprocedure. Deze in hoofdstuk 4 beschreven keuze is gebaseerd op de erkenning van het conflict en de wens te komen tot een zekere afbakening naar soort zaken alsmede de aansluiting bij landelijke projecten.

Zoals blijkt uit de beschrijving van de werkwijze in hoofdstuk 5 heeft de provincie Overijssel haar standaard werkwijze bij de behandeling van bezwaarschriften en klachten ingrijpend aangepast. Tot 2001 was vooral de schriftelijke communicatie en een standaard aanpak kenmerkend. De nieuwe werkwijze onderscheidt zich door snelheid, variatie en meer persoonlijk, mondeling contact met bezwaarmaker en klager. Deze andere manier van werken blijkt een groot succes te zijn. Sinds 2002 kan in bijna 50% van de ingediende bezwaarschriften dankzij deze nieuwe aanpak alsnog in onderling overleg, soms onder leiding van een mediator, een oplossing worden bereikt. Ondermeer hierdoor is gemiddelde behandelduur van de bezwaarschriften verminderd van 25 weken in 1999 naar minder dan 8 weken in 2004. De resultaten zijn beschreven in hoofdstuk 9.

Op basis van die ervaringen is in 2003 de conclusie getrokken dat een structurele introductie van mediation bestaansrecht heeft. Besloten is ook een ontwikkelingstraject te starten om het gebruik van mediation (vaardigheden) in de voorfase te bevorderen. Dat wil zeggen bij de voorbereiding van het primaire besluit en in de planontwikkeling. In hoofdstuk 6 wordt de keuze voor de voorfase toegelicht. Een beschrijving van de werkwijze in de voorfase, voorzover deze afwijkend is van de werkwijze bij de behandeling van bezwaarschriften en klachten, treft u aan in hoofdstuk 7. De resultaten zijn beschreven in hoofdstuk 9.

Met het project Mediation hebben wij nadrukkelijk gekozen voor een pro-actieve en faciliterende rol naar gemeenten en waterschappen. In hoofdstuk 8 is te lezen dat aan deze rol door het projectbureau Mediation invulling is gegeven door middel van het geven van voorlichting en training en de inzet van in- en externe mediators in concrete conflicten.

Hiermee zijn we gekomen op het belang van goede voorlichting en training over communicatie en conflictherkenning in het algemeen en het bevorderen van mediation(vaardigheden) in het bijzonder. Door het projectbureau Mediation is daarom met de nodige regelmaat aandacht gegeven aan het bevorderen van de bekendheid met het gebruik van mediation in het openbaar bestuur. In hoofdstuk 10 geven we daarvan een beschrijving.

We kunnen vaststellen dat er op veel terreinen goede ervaringen zijn opgedaan met deze andere vorm van conflictpreventie en -hantering. Ook kunnen we constateren dat de werkwijze voldoende in de provinciale organisatie is ingebed. De pioniersfase kan daarom worden afgesloten. We zijn toe aan de opheffing van het projectbureau Mediation en de opening van de mediationloketten. De wijze waarop we inhoud hebben gegeven aan de implementatie, van project naar mediationloket, treft u aan in hoofdstuk 11.

Een enkele aanbeveling tot slot.

- Het introduceren van deze andere manier van conflictherkenning en -hantering is een uiterst boeiend maar ook zeer weerbarstig proces. Dat proces vraagt om heldere ambtelijke en politiek-bestuurlijke keuzes en sturing en een open houding en gedrag ten opzichte van de in- en externe omgeving.
- Aansluiting bij een bestuurlijk speerpunt, bijvoorbeeld De andere overheid, geeft 'body' aan de pilot.
- Nog steeds bestaan er veel misverstanden en onduidelijkheden over mediation. Permanente voorlichting is van groot belang.
- De andere manier van werken leidt tot meer mondeling en minder schriftelijk communiceren. Training van communicatieve vaardigheden en conflictherkenning en -hantering is gewenst.
- Enige afbakening naar soort zaken is, zeker in de beginfase waarin nog ervaring met de andere manier van werken moet worden opgedaan, aan te bevelen.
- De lijst met indicaties en contra-indicaties blijkt een nuttig hulpmiddel te zijn bij de selectie van zaken. In verwijzerstrainingen kan met het gebruik van deze indicaties ervaring worden opgedaan.
- Het bevorderen van het gebruik van mediation(vaardigheden) blijkt zowel in de voorfase en de planontwikkeling als in de bezwaarschriften- en klachtenprocedure succesvol te zijn.
- De inzet van interne mediators is wenselijk in de premediation en in nog niet erg sterk geëscaleerde geschillen, waar de verwachting is dat met 1 of 2 gesprekken onder leiding van een onafhankelijke procesbegeleider een oplossing kan worden bereikt. Ook als trainer en coach kunnen de interne mediators een goede rol vervullen.
- Het verdient in verband met de onafhankelijkheid van de mediator de voorkeur in sterk geëscaleerde geschillen gebruik te maken van externe mediators.

# 1 Inleiding

De provincie Overijssel maakt sinds 2001 bij conflicten en impasses gebruik van in- en externe mediators. Het is de eerste provincie in Nederland die met deze alternatieve vorm van conflictoplossing ervaring op doet.

*Mediation is een proces waarin partijen die met elkaar een conflict hebben met behulp van een onafhankelijke derde door onderhandelen proberen zelf een oplossing voor dat conflict te vinden.*

In deze eindrapportage beschrijven we onze ervaringen met het gebruik van mediation in de bezwaarschriften- en klachtenprocedure en in het voortraject van besluitvorming. Ook gaan we in op het belang van het, door middel van opleiding en training, bevorderen van het gebruik van mediationvaardigheden in de ambtelijke organisatie. Verder staan we stil bij de voorselectie van zaken, de zogenaamde premediation. Gebleken is dat het gebruik van mediationvaardigheden en een goede premediation al heel veel koude uit de lucht kan nemen. Gevolg is dat in veel gevallen conflicten kunnen worden voorkomen of alsnog in onderling overleg kunnen worden opgelost. Tot slot beschrijven we de wijze waarop de inzet van mediation als alternatieve vorm van conflict-hantering in de provinciale organisatie is ingebed.

Met deze eindrapportage geeft de provincie Overijssel welbewust een kijkje in de keuken. We hebben daarvoor gekozen omdat we gedurende de looptijd van het project hebben ervaren dat er van veel kanten belangstelling bestaat voor onze aanpak. Met het project Mediation is een andere manier van werken door de overheid geïntroduceerd. We denken hiermee op de goede weg te zijn en we willen onze ervaringen dan ook graag delen. We hopen hiermee anderen te inspireren om ook met deze andere manier van omgang met onze externe omgeving aan de slag te gaan.

Na lezing van deze rapportage zal het u duidelijk zijn dat het introduceren van deze andere manier van conflictherkenning en -hantering bij de overheid een uiterst boeiend maar ook zeer weerbarstig proces is. Dat proces vraagt om heldere ambtelijke en politiek-bestuurlijke keuzes en sturing en een open houding en gedrag ten opzichte van de in- en externe omgeving. Creativiteit, onderhandelingsbereidheid en vertrouwen zijn andere belangrijke peilers. Het inzetten van mediation(vaardigheden) bevordert een proces van samenwerking, leidt tot ontkokering, stimuleert deregulering en ontbureaucratisering. Het ondersteunt de roep om meer burgerparticipatie. Het vergroot de sociale en maatschappelijke deelname.

Er liggen grote kansen en uitdagingen voor de overheid en de samenleving. De onderlinge relatie is gespannen en lijkt toe aan een nieuwe impuls. Met de introductie van mediation als alternatief voor conflictoplossing en het door middel van opleiding en training bij de overheid bevorderen van het gebruik van mediationvaardigheden kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het verbeteren van de relatie tussen overheid en samenleving. Waar wacht u nog op?





## 2 *Maatschappelijke context*

De ontwikkeling van alternatieve geschillenbeslechting komt tegemoet aan de maatschappelijke behoefte waarbij partijen in de eerste plaats zelf verantwoordelijkheid dragen voor de oplossing van hun onderlinge geschillen.

De minister van Justitie heeft in 2004, op basis van het evaluatieonderzoek naar projecten met doorverwijzing naar mediation bij vijf rechtbanken en drie bureaus voor rechtshulp<sup>1</sup>, besloten dat er voorzieningen voor mediation komen bij de gerechten en de juridische loketten voor rechtsbijstand<sup>2</sup>. Deze doorverwijzingsvoorzieningen zullen in de periode 2005 tot eind 2007 worden gerealiseerd.

Nu de verantwoordelijkheid voor de oplossing van geschillen steeds meer bij partijen zelf wordt gelegd, wordt daarbij ook de kwaliteit van het openbaar bestuur zelf betrokken. Kwaliteit vertaalt zich in zaken als (rechts)zekerheid, legitimiteit, openbaarheid, herkenbaarheid, betrouwbaarheid, integriteit, effectiviteit en steeds meer ook de politieke geloofwaardigheid van het bestuur. Tekortschietende kwaliteit ontstaat wanneer burgers niet voldoende betrokken worden bij de politieke besluitvorming. Wanneer zij over de besluitvorming niet voldoende worden geïnformeerd of wanneer de politiek groepen burgers niet voldoende representeert. Participatie van burgers blijkt nog te vaak tot ontevredenheid te leiden doordat er sprake is van weliswaar goedbedoelde, maar niet zorgvuldig genoeg geregisseerde processen. De kern van het probleem vormt de samenleving die alsmaar complexer wordt, waar ICT een steeds grotere rol speelt, waar informatie steeds horizontaler gaat lopen en waar uitgegaan wordt van individuele belangen en niet langer van het algemeen belang.

Het openbaar bestuur vervult een belangrijke rol bij het beheersen en zo mogelijk terugdringen van het proces van juridisering. Het gaat dan vooral om de wijze waarop de overheid omgaat met haar burgers. Niet langer wordt vanuit een centralistische monopoliepositie bepaald wat goed is voor de burger. De moderne overheid is bezig zich te ontwikkelen tot een partner die samen met de burgers en andere externe partners werkt aan de ontwikkeling van een leefbare samenleving. Er is een overlegcultuur ontstaan waarin belanghebbende partijen gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor beslissingen. Het is hierin belangrijk om de verschillende belangen en agenda's af te stemmen en te zoeken naar de gemeenschappelijke belangen. In een tijd waarin in toenemende mate wordt uitgegaan van een onderhandelend bestuur is de stap naar het toepassen van mediation en mediationvaardigheden een logische.

In de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal<sup>3</sup>, schrijft de minister van Justitie dat de overheid een voorbeeldfunctie heeft te vervullen in de manier waarop in de samenleving met conflicten wordt omgegaan. Deze voorbeeldfunctie komt volgens de minister goed tot uitdrukking in het project Mediation van de provincie Overijssel.

---

<sup>1</sup> WODC-evaluatieonderzoek 'Ruimte voor Mediation'.

<sup>2</sup> Brief MvJ van 19 april 2004, Mediation en het rechtsbestel.

<sup>3</sup> Brief MvJ van 19 april 2004, Mediation en het rechtsbestel.



### 3 *Vertaling door provincie Overijssel*

Met het project Mediation wordt in 2001 nadere invulling gegeven aan het in het Bestuursakkoord provincie Overijssel 1999-2003 opgenomen speerpunt 'Kwaliteit van bestuur'. Het provinciaal bestuur pakt hiermee de kans om op een andere manier met conflicten om te gaan en waar mogelijk verdere juridisering en escalatie te voorkomen. De kwaliteit en effectiviteit van geschillenbeslechting en de legitimiteit van het beleid kunnen daardoor worden vergroot.

Het bestuur is zich ervan bewust dat de ervaringen met het toepassen van mediation in de bestuurspraktijk nog gering zijn en veel vragen nog onbeantwoord zijn. Nadere studie en discussie is noodzakelijk, maar minstens zo belangrijk vinden wij het om praktijkervaring op te doen. Voor een beschrijving van de opzet, organisatie en werkwijze van het project verwijzen wij naar het Projectplan 2001<sup>4</sup>.

Met het project wordt beoogd:

- het waar mogelijk bevorderen van het gebruik van mediation in de provinciale bezwaarschriften-procedure. Het project richt zich in beginsel op alle provinciale bezwaarschriften, zowel de interne ambtenarengeschillen als de externe geschillen;
- het vergroten van de bekendheid met het gebruik van mediation in de decentrale bestuurspraktijk;
- de in de bezwaarschriftenprocedure opgedane ervaringen en het in verband daarmee op een andere manier omgaan met conflicten zullen een positieve werking kunnen hebben op het primaire besluitvormingsproces en het provinciale handelen. Ook kan het een goed voorbeeld zijn voor gemeenten en anderen. De start van nieuwe projecten zal worden bevorderd;
- het informeren en ondersteunen van gemeenten in de provincie Overijssel bij het gebruik van mediation in de gemeentelijke bezwaarschriftenprocedure.

De eerste resultaten van het project Mediation, beschreven in de rapportage 2003<sup>5</sup> tonen aan dat de provincie daarmee een goede beslissing heeft genomen. Door het onderzoeken van alternatieve oplossingen, waaronder mediation, krijgt de provincie een menselijker, persoonlijker gezicht. De afstand tussen bestuur en burger wordt daardoor kleiner. Of, anders gezegd, de wederzijdse betrokkenheid wordt groter. Het project Mediation heeft bij ambtenaren en bestuurders een bewustwordingsproces tot gevolg, waardoor potentiële conflicten eerder kunnen worden herkend. Er is sprake van een verandering in houding en gedrag met als gevolg dat (verdere) escalatie en juridisering veelal kan worden voorkomen. De inzet van mediation (vaardigheden) draagt er aan bij dat burgers serieus genomen worden, betrokken weten en vertrouwen hebben of weer krijgen in de overheid. Mediation blijkt in sommige gevallen een zeer effectief middel te zijn om een geschil op te lossen. Een structurele introductie van mediation in de bezwaarschriften- en klachtenprocedure heeft bestaansrecht. Besloten wordt het project Mediation voort te zetten tot 2006.

Het motto voor de bestuursperiode 2003-2007 is: Ruimte voor actie. Een citaat: "Er is sprake van een koerswijziging. Het politiek-maatschappelijke klimaat is in 2002 veranderd. Er is een duidelijke verwijdering aan het daglicht getreden tussen burgers en overheid. Het komt er de komende jaren op aan dat we veel concrete resultaten boeken. Resultaten die herkenbaar zijn voor burgers en aansluiten bij wat hen bezig houdt, bindt en zorgen baart. We betrekken burgers nadrukkelijk bij wat we doen en willen bereiken. Het gaat om het bevorderen van de burgerparticipatie, het vergroten van de sociale en maatschappelijke deelname. Doel daarvan is actieve deelname van de burger in de ontwikkeling en uitvoering van beleid en het bevorderen van deëscalatie en dejuridisering. Dat gebeurt middels brede stimulering van (pre)mediation via trajecten van voorlichting, training en coaching bij provincie, gemeenten en waterschappen in Overijssel."

<sup>4</sup> Projectplan Mediation, Vernieuwend perspectief, januari 2001.

<sup>5</sup> Project Mediation, Eindevaluatie en onderzoeksresultaten, januari 2003.

Gelet op het Onderhandelingsakkoord 2003-2007 omschrijft het projectbureau Mediaton de koers voor de komende jaren als volgt.

“We zijn erop gericht de kloof tussen burger en overheid te overbruggen en de afstand te verkleinen. Onze activiteiten zijn concreet. Onze aanpak is gericht op het in- en extern bevorderen van samenwerking met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid. We stimuleren een verandering in houding en gedrag bij ambtenaren. We bevorderen de inzet van andere (niet uitsluitend juridische) mogelijkheden om een (dreigend) geschil op te lossen. We doen dat door het geven van voorlichting, trainingen op maat en individuele coaching. Door directe en persoonlijke communicatie. Door vooruit te kijken. Door nieuwsgierig te zijn. Door het beter (leren) verplaatsen in de positie en de belangen van de burger. Door het zoeken naar oplossingen vanuit het wederzijdse belang. Door meer onderlinge uitwisseling en afstemming. Door het in- en extern bevorderen van samenwerking. Door waar mogelijk meer gezamenlijk op te treden met gemeenten en waterschappen in de provincie Overijssel.

Kortom, we stimuleren in concrete zaken het gebruik van mediation(vaardigheden). We selecteren samen met de betrokken ambtenaren zaken in premediation. We faciliteren in- en extern in mediation.”

Alle informatie kunt u vinden op [www.overijssel.nl](http://www.overijssel.nl)<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Projectplan Mediation, Van mediationvaardigheden, naar premediation, naar mediation, oktober 2003.

## 4 *De keuze voor bezwaarschriften- en klachtenprocedure*

In het project Mediation wordt in eerste instantie prioriteit gegeven aan het waar mogelijk bevorderen van het gebruik van mediation in de provinciale bezwaarschriften- en klachtenprocedure. Waarom is die keuze in 2001 gemaakt?

### **4.1 *Erkenning van het conflict***

Met het indienen van een bezwaarschrift of klacht geeft de bezwaarmaker/klager te kennen het niet eens te zijn met een bepaalde beslissing of gedraging van de provincie. Het 'niet eens zijn met' is te vertalen met 'partijen hebben een conflict met elkaar'. Waarom is die vertaling zo belangrijk? Het is een algemeen bekend verschijnsel dat mensen in de regel niet van conflicten houden. Hoewel een goed uitgeknopt conflict heilzaam kan zijn voor de relatie, leidt dit verschijnsel veelal tot ontkenning van het conflict en verregaande escalatie.

Door de keuze te maken voor de bezwaarschriften- en klachtenprocedure doorbreekt de provincie deze vicieuze cirkel. De provincie erkent dat er sprake is van een conflict, neemt de bezwaarmaker/klager serieus, spreekt de wens uit dit conflict indien mogelijk in goed overleg op te lossen.

### **4.2 *Afbakening naar soort zaken***

Alles is nieuw in 2001. Er is op dat moment nog niet of nauwelijks ervaring opgedaan door overheden met het gebruik van mediation in het bestuursrecht. Het is pionieren en risico's durven nemen. Met vallen en opstaan en al doende lerende wordt ervaren wat het is om op deze wijze als overheid met conflicten om te gaan. Welke partijen spelen een rol in het conflict en hoe kan je die het beste benaderen? Wat zou de onderhandelingsruimte van partijen kunnen zijn? Wie zijn de sleutelfiguren en hoe kom je daar achter? Wie moeten en mogen aan de mediationtafel? Wie kan de provincie het beste vertegenwoordigen? Hoe moet het mandaat geregeld worden? Deze en andere vragen zijn aan de orde. De afbakening tot de bezwaarschriften- en klachtenprocedure leidt tot enig grip op het aantal en tot enig inzicht in de soort zaken.

### **4.3 *Aansluiting bij landelijke projecten***

Bij enkele rechtbanken en Bureaus Rechtshulp zijn of worden in die periode mediationprojecten gestart. Daar wordt ervaring opgedaan met het gebruik van mediation in de justitiële infrastructuur, zij het vooral in civiele zaken. Bij de Rechtbank Zwolle loopt het sinds 1998 gestarte project in bestuursrechtelijke zaken door. Door te kiezen voor de bezwaarschriftenfase, de fase die voorafgaat aan het beroep bij de rechtbank, sluit het provinciale project hier goed bij aan. Het Ministerie van Justitie, en later ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vinden dat ook en ondersteunen het project Mediation van de provincie financieel.



## 5 *De werkwijze in bezwaarschriften- en klachtenprocedure*

De provincie Overijssel heeft haar standaard werkwijze bij de behandeling van bezwaarschriften en klachten ingrijpend aangepast. Tot 2001 was vooral de schriftelijke communicatie en een standaard aanpak kenmerkend. De nieuwe werkwijze onderscheidt zich door snelheid, variatie en meer persoonlijk, mondeling contact met bezwaarmaker en klager. Deze andere manier van werken blijkt een groot succes te zijn. Sinds 2003 kan in bijna 50% van de ingediende bezwaarschriften dankzij deze nieuwe aanpak alsnog in onderling overleg, soms onder leiding van een mediator, een oplossing worden bereikt. Provinciale Staten van de provincie Overijssel stellen dan ook vast dat mediation in de bezwaarschriftenprocedure bestaansrecht heeft en structureel in de werkwijze moet worden opgenomen. Het projectbureau Mediation draagt in 2003 de ontwikkelde werkwijze over aan de secretarissen van Juridische Zaken<sup>7</sup>.

In het hierna volgende zoomen we in op het vooronderzoek, de premediation en de mediation.

### **5.1 Vooronderzoek**

Binnen enkele dagen na binnenkomst van het bezwaarschrift of de klacht wordt door de Awb-secretaris van het team Juridische Zaken telefonisch contact met bezwaarmaker/klager opgenomen. Hierdoor kan vaak de eerste angel uit het conflict gehaald worden. De secretaris vraagt naar de aanleiding van het bezwaar/de klacht en biedt een luisterend oor. Er wordt ruimte geboden voor irritaties. Er wordt begrip getoond. De burger wordt serieus genomen. Daardoor ontstaat ruimte voor meer wederzijds begrip. De kloof tussen de belevingswereld van de burger en van de ambtenaar wordt hierdoor kleiner. Misverstanden en miscommunicatie kunnen uit de weg worden geruimd. Zo kan een sfeer van vertrouwen ontstaan en meer open communicatie. Hierdoor wordt de gegeven toelichting op de wet- en regelgeving door de burger beter begrepen. Zo mogelijk wordt in goed overleg gezocht naar andere oplossingsrichtingen.

Het effect van deze benadering is significant. De helft van de bezwaarschriften en klachten wordt buiten de formele en tijdrovende reguliere procedure opgelost. De gemiddelde behandelduur van de bezwaarschriften is hierdoor in 2004 verminderd van 25 in 1999 naar 8 weken. Uit het klanttevredenheidsonderzoek van oktober 2003 blijkt dat de bezwaarmakers de nieuwe werkwijze als zeer prettig ervaren. Het is vooral de snelheid van de actie en het persoonlijke contact die zorgen voor dit positieve resultaat.

### **5.2 Premediation**

Soms leidt het telefonisch vooronderzoek weliswaar tot meer wederzijds begrip, maar is de kwestie nog niet duidelijk genoeg, of de irritatie bij de burger nog te groot om een keuze te kunnen maken welke oplossingsrichting het meest kansrijk kan worden geacht. Dan start de premediation, dat wil zeggen het onderzoek naar de mogelijkheid het conflict op een andere manier op te lossen dan door middel van de reguliere bezwaarschriftenprocedure. De werkwijze is als volgt.

Wanneer de premediation start eindigt de rol van de Awb-secretaris. De rol van de mediation-secretaris begint. Deze functiescheiding is nodig omdat de mediation-secretaris in het onderzoek naar alternatieve oplossingsrichtingen juist ook kijkt naar andere factoren dan de strikte juridische kaders die het conflict beheersen. Het zoeken naar onderhandelingsruimte wordt ruim geïnterpre-

---

<sup>7</sup> Bijlage 1. Procesbeschrijvingen: behandeling GS-bezwaarschriften/uitwerking bemiddeling bezwaarschriften en klachten.

teerd, dat wil zeggen dat behalve de juridische onderhandelingsruimte, het onderzoek zich ook richt op de relationele en communicatieve aspecten van het geschil. Het gaat er in de premediation om te achterhalen waar het partijen nu werkelijk om gaat. Of er onderhandelingsruimte en bereidheid bestaat om te zoeken naar een oplossing in het wederzijdse belang. Vaak blijkt dat belang en dus de oplossingsrichting ergens anders te liggen dan waar het bezwaarschrift of de klacht zich op richt. De mediation-secretaris overlegt op zo kort mogelijke termijn (in elk geval binnen 1 week) met degene van de vakafdeling die het primaire besluit heeft voorbereid. De kwestie wordt in kaart gebracht. Vragen die aan de orde komen zijn onder andere: Wat speelt er? Zijn er nog andere afdelingen bij betrokken? Zo ja, wie zijn dat en moet daarmee worden afgestemd? Wat is de juridische en politiek-bestuurlijke positie van de provincie? Wie zijn partij? Wie zijn derdebelanghebbenden? Hoe zitten deze partijen in het (dreigende) conflict? Wat is de (juridische, relationele, communicatieve) onderhandelingsruimte van de provincie en wat zou die kunnen zijn van de andere partijen. Hoe zit het met het mandaat? Is er sprake van politiek-bestuurlijke gevoeligheid waardoor afstemming met de gedeputeerde en/of Gedeputeerde Staten nodig is? Wie kan het beste namens de provincie aan de mediationtafel? Welke andere indicaties en contra-indicaties voor een alternatieve vorm van geschilbeslechting spelen er.

Kortom, de lijst met *Verwijzingsindicaties*<sup>8</sup> wordt doorgenomen.

Voor een beschrijving van de resultaten met het gebruik van de verwijzingsindicaties verwijzen we naar *hoofdstuk 9*.

In onderling overleg wordt een conclusie getrokken welke oplossingsrichting het meest kansrijk lijkt. Formeel adviseert de mediation-secretaris en beslist de vakafdeling.

De conclusie kan zijn dat eerst in onderling overleg gezocht wordt naar een oplossing. Dat overleg kan desgewenst met ondersteuning van een interne mediator in de rol van onafhankelijk procesbegeleider plaatsvinden.

De conclusie kan ook zijn dat het beste alternatief is het bezwaarschrift/de klacht in de reguliere procedure te behandelen. In dat geval neemt een andere collega, in de rol van Awb-secretaris, de behandeling van het bezwaarschrift over van de mediation-secretaris.

Stel dat de conclusie is dat mediation het meest aantrekkelijke alternatief is, dan wordt vastgesteld wie het beste de provincie in het mediationtraject kan of kunnen vertegenwoordigen. De vakafdeling regelt het mandaat<sup>9</sup>.

De mediation-secretaris benadert vervolgens de andere partijen. Dat gaat meestal telefonisch. Soms vindt de intake ter plaatse plaats. Het is belangrijk dat partijen goed geïnformeerd worden en welbewust de keuze maken voor mediation. Mediation is immers vrijwillig, maar niet vrijblijvend! Onze ervaring is dat de bezwaarmaker/klager en derdebelanghebbenden meestal van mediation gehoord hebben, maar nog niet precies weten wat mediation is en wat van hen verwacht wordt. Hierdoor kan de nodige scepsis tegen het traject bestaan. Onze ervaring is overigens dat bezwaarmaker/klager/derdebelanghebbende bijna altijd positief staan tegenover het mediationaanbod en hieraan graag hun medewerking willen verlenen.

Vervolgens wordt een mediator gezocht. Gedurende de projectperiode werken we met een vaste groep in- en externe NMI-geregistreerde/gecertificeerde mediators. Met het oog op de onafhankelijkheid van de mediator hebben wij er voor gekozen altijd een externe mediator in te zetten indien ook de provincie als partij aan de mediationtafel zit. Inzet van een interne mediator is mogelijk indien de provincie (nog) geen partij is. De kosten van de mediator komen gedurende de projectperiode voor rekening van de provincie. Een deel van deze kosten kan worden gefinancierd uit de subsidie die voor het project Mediation door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verstrekt.

Wanneer alle partijen hebben ingestemd met het mediationaanbod en de mediator, wordt schriftelijk vastgelegd dat de behandeling van het bezwaarschrift/de klacht wordt aangehouden in afwachting van de uitkomst van het mediationtraject. Vanzelfsprekend kan dat alleen wanneer bezwaarmaker/klager daarmee instemt, hetgeen overigens in alle zaken het geval was.

Hiermee is een einde gekomen aan de premediation en start de mediation.

---

<sup>8</sup> Bijlage 2a. Verwijzingsindicaties mediation en overheid.

<sup>9</sup> Bijlage 3. Bevoegdhedenregister: gedeelte dat betrekking heeft op het mediationtraject.



### 5.3 Mediation

In onderling overleg wordt de datum voor de eerste mediationbijeenkomst vastgesteld. Alle partijen ontvangen vervolgens een schriftelijke uitnodiging<sup>10</sup>. Ter voorbereiding op de eerste mediationbijeenkomst ontvangen partijen onder andere de standaard Mediationovereenkomst<sup>11</sup>.

In de voorbereiding tot het mediationtraject hebben de vertegenwoordigers van bestuursorganen gezorgd voor het mandaat om het mediationtraject aan te gaan en de machtiging om de mediationovereenkomst en de vaststellingsovereenkomst te ondertekenen.

Het kan voorkomen, sterker nog het komt in de provinciale praktijk regelmatig voor dat het bevoegd gezag, bijvoorbeeld de portefeuillehouder en medeportefeuillehouder of het hoofd van de vakafdeling, niet persoonlijk aan de mediatieafdeling zit maar zich laat vertegenwoordigen door een of meer ambtenaren. In dat geval zorgen deze vertegenwoordigers er voor dat het bevoegd gezag zo mogelijk voorafgaande aan de eerste mediationbijeenkomst, of anders onmiddellijk na deze bijeenkomst, de mediationovereenkomst ondertekenen.

Het minimale mandaat dat gegeven moet worden is dat de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan de inspanningsverplichting op zich neemt om te zoeken naar een oplossing in het wederzijds belang van de bij het mediationtraject betrokken partijen. Vanzelfsprekend is het van groot belang dat de grenzen van het mandaat goed bewaakt worden, een belangrijk aandachtspunt bij mediaties waarbij de overheid partij is. De mediator kan hierin ook een rol spelen door er bijvoorbeeld in de onderhandelingsfase aandacht voor te vragen. Desgewenst kunnen partijen afspraken maken over terugkoppeling naar de achterban van bepaalde oplossingsrichtingen en/of het concept van de vaststellingsovereenkomst.

De bijeenkomsten worden in de regel, in verband met de kosten, gehouden in het provinciehuis te Zwolle. Mocht een partij de voorkeur uitspreken voor een andere locatie dan wordt die voorkeur gevolgd. Incidenteel is in deze projectperiode uitgeweken naar een locatie in de omgeving van het geschil en/of waar de meeste partijen wonen.

Gedurende de projectperiode treden de medewerkers van het projectbureau Mediation (allen interne mediators) en de mediation-secretarissen van Juridische Zaken op als secretaris van de externe mediator. Taken zijn het faciliteren van de mediator en de partijen, onder andere het organiseren van bijeenkomsten, sturen van uitnodigingen, verzorgen van de verslaglegging van de mediationbijeenkomsten, opstellen (concept-deel) vaststellingsovereenkomsten. Voor deze opzet heeft de provincie gekozen om zoveel mogelijk en vanuit verschillende invalshoeken ervaring op te doen met het instrument van mediation. De bevindingen hebben er onder andere toe geleid dat vanaf 2003 door het projectbureau Mediation een trainingsprogramma is ontwikkeld dat sindsdien wordt aangeboden aan de provinciale medewerkers. In hoofdstuk 10 komen we daarop terug.

Een belangrijke ervaring met mediation in de bezwaarfase is de verwondering bij partijen dat er zo slecht met elkaar gecommuniceerd is. Er blijken vaak beelden te bestaan van de ander die niet overeenstemmen met diens eigen werkelijkheid. De belevingswereld van de ambtenaar lijkt vaak ver af te staan van die van de burger en omgekeerd. Gebleken is dat het onder deskundige leiding uitwisselen van deze beelden in de regel leidt tot wederzijds begrip en een meer open houding tot elkaar. Soms blijkt er niet zozeer een geschil met de overheid te zijn, maar veeleer met de burens. De rol van de overheid in dergelijke conflicten kan zijn het met bezwaarmaker en burens zoeken naar een oplossing in het wederzijdse belang. Ook in kwesties waarin er wel sprake is van een exclusief geschil met de overheid kan een creatief zoekproces naar andere oplossingsmogelijkheden worden gedaan.

Een veelgehoorde kanttekening bij de inzet van mediation in de bezwaarschriften- en klachtenprocedure is dat het eigenlijk al te laat is om nog op zoek te gaan naar alternatieven. Er is immers als een primair besluit door het bestuursorgaan genomen. Dat besluit 'staat', is op deugdelijke gronden genomen en moet in stand blijven.

Natuurlijk is het zo dat niet elk bezwaarschrift geschikt is, maar de ervaringen wijzen uit dat in heel veel gevallen door een andere aanpak en vooral open communicatie alsnog een oplossing kan worden gevonden. In hoofdstuk 9 zetten we de resultaten voor u op een rij.

De eerste jaren van het project is de focus gericht op de introductie van mediation in de bezwaarschriften- en klachtenprocedure. Mediation blijkt daar bestaansrecht te hebben. In 2003 wordt

---

<sup>10</sup> Bijlage 4. Voorbeeldbrief start mediation.

<sup>11</sup> Bijlage 5. Standaard Mediationovereenkomst.

besloten mediation structureel in de werkwijze op te nemen en een vervolgtraject te starten met het bevorderen van het gebruik van mediation(vaardigheden) ook in het voortraject van de besluitvorming. In het hierna volgende beschrijven we de keuze voor en de werkwijze in de voorfase.

## 6 De keuze voor de voorfase

Waarom is in 2003 besloten om het project Mediation uit te breiden naar de voorfase?

Hiervoor waren verschillende redenen aanwezig.

In de eerste plaats houdt die keuze verband met de hiervoor beschreven maatschappelijke ontwikkelingen en de daarbij gebaseerde de keuze van het provinciaal bestuur voor 'Ruimte voor actie'. Ook de goede praktijkervaringen met het gebruik van mediation(vaardigheden) in de bezwaarschriften- en klachtenprocedure hebben een rol gespeeld. De ervaringen hebben uitgewezen dat het wenselijk is te onderzoeken of een eerder moment kan worden gevonden om mediation(vaardigheden) in te zetten. Dat wil zeggen, nog voordat het provinciaal bestuur een primair besluit heeft genomen en bij de beleidsontwikkeling. Door de keuze voor de voorfase is gehoor gegeven aan deze wens.

### **6.1 Herkennen en voorkomen van een potentieel conflict**

Ging het in 2001 vooral om het overwinnen van drempels en weerstanden tegen 'het hebben van een conflict', vanaf 2003 is de actie van het projectbureau Mediation ook gericht op het herkennen en voorkomen van een potentieel conflict en het daarop beter reageren.

Het gaat om het bevorderen van pro-actief handelen; het herkennen van potentiële conflicten en het voorkomen van escalatie en juridisering; om een andere manier van communiceren met de externe omgeving, dat wil zeggen open communicatie, actief luisteren en doorvragen. Meer horizontaal, uitgaande van ieders eigen verantwoordelijkheden. De focus is gericht op het vinden van de gemeenschappelijke belangen. Kortom, het gaat om een andere manier van werken, waarin meer ruimte is voor directe actie gericht op concrete resultaten. Een andere manier van werken, die zich kenmerkt door meer maatwerk en de provincie die een menselijk gezicht laat zien.

### **6.2 Enige afbakening naar soort zaken**

Hoewel in beginsel alle zaken onder de voorfase vallen is enige afbakening aangebracht, zodat voorkomen wordt dat het project in de 'alles of niets'-stroom terecht zou komen.

Een potentieel conflict kan zichtbaar worden wanneer de burger/ het bedrijf een zienswijze of een bedenking tegen een voorgenomen besluit van de overheid indient. Bijvoorbeeld er wordt de gelegenheid geboden een zienswijze in te dienen tegen een voorgenomen intrekking van een subsidie of een voorgenomen handhavingsactie in het kader van de Wet milieubeheer. Een ontwerp-milieuvergunning of bestemmingsplan wordt ter inzage gelegd en de gelegenheid wordt geboden hiertegen bedenkingen in te dienen, enzovoort.

Het zijn vooral die momenten in de voorfase van het besluitvormingstraject die door het projectbureau Mediation zijn aangegrepen om de medewerkers zelf ervaring op te laten doen met het gebruik van mediation(vaardigheden) en gezamenlijk te zoeken naar alternatieven.

Verder is van de deskundige inbreng van het projectbureau gebruikgemaakt bij de problematiek die speelt rond de speerpunten van het bestuur, zoals versnelling woningbouw, reconstructie/gebiedsgericht werken, effectuering van de takendiscussie.



## 7 *De werkwijze in de voorfase*

In hoofdlijnen komt de werkwijze in de voorfase overeen met de in hoofdstuk 5 beschreven werkwijze in de bezwaarschriften- en klachtenprocedure. In dit hoofdstuk beperken we ons tot het schetsen van enkele verschillen en aandachtspunten.

### **7.1 Conflict nog niet aanwezig**

Bij de inzet van mediation(vaardigheden) in de voorfase is het lang niet altijd duidelijk of en zo ja waar knelpunten liggen en wie bij inventarisatie en zoeken naar oplossingen van die knelpunten een rol spelen. Het conflict is nog niet zichtbaar. Dat is een belangrijk verschil met de inzet van mediation in de bezwaarschriften- en klachtenprocedure. Het is meer 'het zich begeven op glad ijs'.

In complexe trajecten, zoals de uitvoering van de reconstructie, planontwikkeling over Ruimte voor de rivier, Rood voor rood, veiligheid, de keuze voor woningbouw en/of bedrijventerreinen, de inrichting van het stedelijk en landelijk gebied, de invoering van een nieuw functiewaarderings-systeem, de uitvoering van een reorganisatieplan, enzovoort, ligt het conflict op de loer. Er spelen altijd veel en vaak verschillende, soms tegenstrijdige belangen. Het is de kunst deze belangen te leren kennen, bij elkaar te brengen en vanuit die inventarisatie te zoeken naar mogelijke oplossingen in het wederzijdse belang.

Met het bevorderen van het gebruik van mediation(vaardigheden) in de voorfase wordt die kunst gestimuleerd. Het gaat dan vooral om tijdige en open communicatie met de in- en externe omgeving; het verkrijgen van inzicht in de verschillende conflictstijlen en het kunnen en durven variëren in stijlen; het tijdig betrekken van die externe omgeving bij de beleidsvoorbereiding; nieuwsgierigheid naar hun wensen en belangen; creativiteit in het zoeken naar verschillende oplossingsrichtingen; versterking van het draagvlak door meer in- en externe samenwerking; over de eigen schutting heen willen en durven kijken; helderheid willen en kunnen geven in (de uitleg van) gemaakte politiek-bestuurlijke keuzes. Met het oog hierop is door het projectbureau Mediation een 2-daagse training 'communicatie en conflictherkenning' ontwikkeld. In hoofdstuk 10 komen we daarop uitvoerig terug.

### **7.2 Afbakening van het onderwerp en de provinciale rol**

Zoals gezegd heeft enige afbakening plaatsgevonden doordat ingezoomd is op de bedenkingen en de zienswijzen en de speerpunten van het bestuur. Net als bij de bezwaarschriften maakt de burger/het bedrijf/de instellingen in de bedenking of zienswijze duidelijk wat hij of zij vindt van het voorgenomen besluit van de provincie. Die reactie kan aanleiding zijn om na te gaan of het mogelijk is alsnog een oplossing in goed overleg, al dan niet onder leiding van een onafhankelijke derde, te vinden. Eventuele misverstanden of onduidelijkheden kunnen mogelijk in een goed gesprek worden weggenomen en verhelderd.

Gebleken is dat het soms lastig is het onderwerp van het potentiële geschil in de voorfase goed af te bakenen en vast te stellen waar de taak van de provincie ophoudt en die van de gemeente of het waterschap begint. Wie is bevoegd gezag? Stel dat de gemeente bevoegd gezag is, kan de provincie dan een positieve bijdrage leveren aan het vinden van een oplossing voor het geschil, bijvoorbeeld door te faciliteren, deskundigheid in te brengen en dergelijke? Het antwoord op deze en andere vragen wordt in de premediation gevonden.

Het afbakeningsprobleem kan zich ook voordoen bij de zogenaamde beleidsmediations, waarin het gaat om het op interactieve wijze met de externe omgeving ontwikkelen van een samenhangende visie of de wijze van uitwerking van beleid. Goed programma- en projectmanagement zijn in die kwesties een must.

### **7.3 Geen functiescheiding nodig**

De functiescheiding die in de bezwaarschriftenprocedure is aangebracht tussen de Awb-secretaris en de mediation-secretaris, is in de voorfase niet nodig. Dat komt omdat het primaire besluit nog genomen moet worden, het beleidsplan moet nog worden ontwikkeld. In die fase van voorbereiding van het besluitvormingsproces kan er dan direct, snel en slagvaardig door de verantwoordelijke medewerker(s) zelf worden gehandeld. Natuurlijk geldt ook hier dat het mandaat goed geregeld moet zijn en bewaakt moet worden.

## 8 *Faciliterende rol naar gemeenten en waterschappen*

Met het project Mediation heeft de provincie Overijssel nadrukkelijk gekozen voor een faciliterende rol naar gemeenten en waterschappen. Vanaf de start zijn gemeenten en waterschappen actief geïnformeerd over en betrokken bij het project. Nadat de eerste positieve resultaten bekend werden is bij gemeenten en waterschappen een groeiende behoefte ontstaan aan de expertise vanuit de provincie.

Door het projectbureau Mediation zijn de volgende faciliteiten geboden: voorlichting, opleiding en training en de inzet van in- en externe mediators.

### **8.1 Voorlichting**

Er is aan veel gemeenten en provincies voorlichting gegeven. De reacties waren overal positief. Bij sommige provincies en gemeenten heeft dit geleid tot de start van een pilot mediation. Bij de opzet van het project van de gemeente Zwolle en van de provincie Groningen is het projectbureau Mediation nauw betrokken geweest.

In hoofdstuk 10 geven we een overzicht van de voorlichtingsactiviteiten.

### **8.2 Opleiding en training**

Aan de gemeente Zwolle zijn door het projectbureau Mediation 2 trainingen gegeven.

Op 8 en 15 december 2003 is een verwijzerscursus gegeven aan de secretarissen bezwaar en de personeelsadviseurs. Dit ter voorbereiding op de door de gemeente Zwolle in 2004 te houden pilot mediation in het kader van de behandeling van bezwaarschriften. In vervolg op de verwijzerscursus is op 3 juni 2004 een telefoontraining gegeven aan medewerkers van verschillende diensten van de gemeente Zwolle.

Aan de gemeente Deventer is door het projectbureau Mediation op 22 september 2005 een verwijzers-/telefoontraining gegeven aan de secretarissen bezwaar.

In hoofdstuk 10 geven we een totaaloverzicht van de in- en externe trainingen.

### **8.3 In- en externe mediators**

Nadat door het projectbureau Mediation eerst in provinciale conflicten de nodige ervaring met de premediation en de inzet van in- en externe mediators is opgedaan, is deze vorm van alternatieve conflictoplossing in voorkomende kwesties ook aangeboden aan gemeenten en waterschappen. Mede dankzij de subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de externe mediators heeft de provincie deze faciliteit om niet kunnen aanbieden aan gemeenten en waterschappen.

### Premediations

In totaal is in 15 conflicten waarbij een gemeente betrokken is door het projectbureau Mediation een premediation uitgevoerd en in 2 conflicten waarbij een waterschap betrokken was.

Uitgesplitst per jaar levert dat het volgende beeld op:

	<b>gemeenten</b>	<b>waterschappen</b>
2001	1	0
2002	1	0
2003	7	1
2004	6	1

### Mediations

In 13 mediations was een gemeente of waterschap partij. Indien de provincie (nog) geen partij is in het conflict en niet aan het mediationtraject deelneemt, is in deze kwesties ook gebruikgemaakt van de inzet van de interne mediators van de provincie.

Dat is gebeurd bij de gemeenten Zwolle en Enschede. Bij de gemeente Kampen is de interne mediator ingezet in de rol van onafhankelijk procesbegeleider.

Het beeld per jaar is als volgt:

	<b>gemeenten</b>	<b>waterschappen</b>
2001	0	0
2002	2 (Hardenberg/Zwolle)	0
2003	2 (Deventer/Zwolle)	1 (Regge en Dinkel)
2004	7 (Kampen, Staphorst, Twenterand, Zwolle, Hof van Twente, Enschede, Oldenzaal)	1 (Regge en Dinkel)

In het nu volgende hoofdstuk gaan we uitgebreider in op de resultaten van het gebruik van mediation(vaardigheden).



# 9 De resultaten, een analyse

In dit hoofdstuk geven we allereerst in hoofdstuk 9.1 een schets van de resultaten in de externe geschillen gedurende de periode 2001-2005. We onderscheiden daarin verschillende fasen, namelijk het oplossen buiten de reguliere procedure, de premediation en de mediation. De resultaten hebben betrekking op de voorfase en de bezwaarschriften en klachten.

In hoofdstuk 9.2 komen de resultaten in de interne geschillen aan bod. We maken daarbij een vergelijkbaar onderscheid als in de externe geschillen.

In hoofdstuk 9.3 beschrijven we de resultaten van de evaluaties van de mediationstrajecten.

## 9.1 Externe geschillen

### 9.1.1 Oplossen buiten reguliere procedure om

Onder het 'oplossen buiten de reguliere procedure' verstaan we het oplossen van het geschil, danwel het beslissen op het bezwaarschrift zonder hoorzitting.

In 2001 zijn totaal 143 bezwaarschriften afgedaan, waarvan 49 buiten de reguliere procedure (33%). Hiervan zijn 24 bezwaarschriften ingetrokken, waaronder 3 na geslaagde mediation.

De gemiddelde behandelingsduur is ten opzichte van 2000 gezakt naar 15 weken, waarvan 31% korter dan 10 weken en 43% korter dan 15 weken.

In 2002 zijn in totaal 126 bezwaarschriften afgedaan, waarvan 60 buiten de reguliere procedure (48%). Hiervan zijn 40 bezwaarschriften ingetrokken (66%), waaronder 3 na geslaagde mediation. In totaal zijn in 2002 156 bezwaarschriften ontvangen, waarvan 52 (33%) betrekking had op de Flora- en Faunawet.

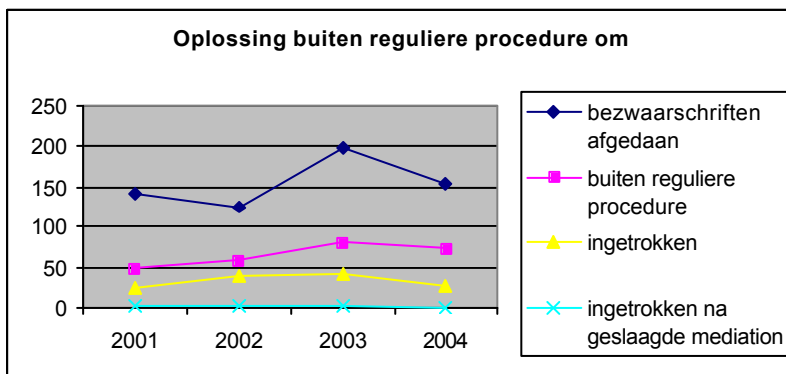
De gemiddelde behandelingsduur is ten opzichte van 2001 gezakt naar 12 weken, waarvan 48% korter dan 10 weken en 71% korter dan 15 weken.

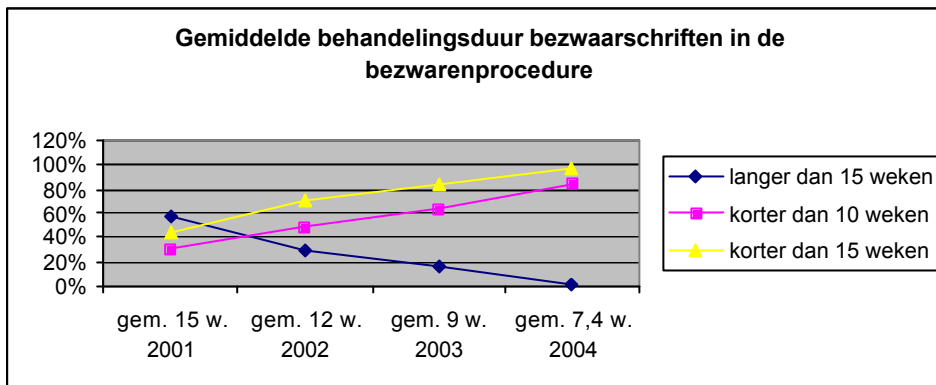
In 2003 zijn in totaal 198 bezwaarschriften afgedaan, waarvan 80 buiten de reguliere procedure (40%). Hiervan zijn 42 bezwaarschriften ingetrokken (52%), waaronder 2 na geslaagde mediation. In totaal zijn in 2003 171 bezwaarschriften ontvangen, waarvan 63 (37%) betrekking had op de Flora- en Faunawet.

De gemiddelde behandelingsduur is ten opzichte van 2002 nog verder gezakt naar 9 weken, waarvan 64% korter dan 10 weken en 84% korter dan 15 weken.

In 2004 zijn in totaal 155 bezwaarschriften afgedaan, waarvan 74 buiten de reguliere procedure (48%). Hiervan zijn 27 bezwaarschriften ingetrokken (36%), waarvan 0 na geslaagde mediation. In totaal zijn in 2004 167 bezwaarschriften ontvangen, waarvan resp. 32 en 36 (41%) betrekking had op de Flora- en Faunawet en de Wet Ammoniak en Veehouderij.

De gemiddelde behandelingsduur is ten opzichte van 2003 opnieuw gezakt naar 7,4 weken, waarvan 85% korter dan 10 weken en 98% korter dan 15 weken.





### 9.1.2 Premediation bij bezwaarschriften en klachten en in de voorfase

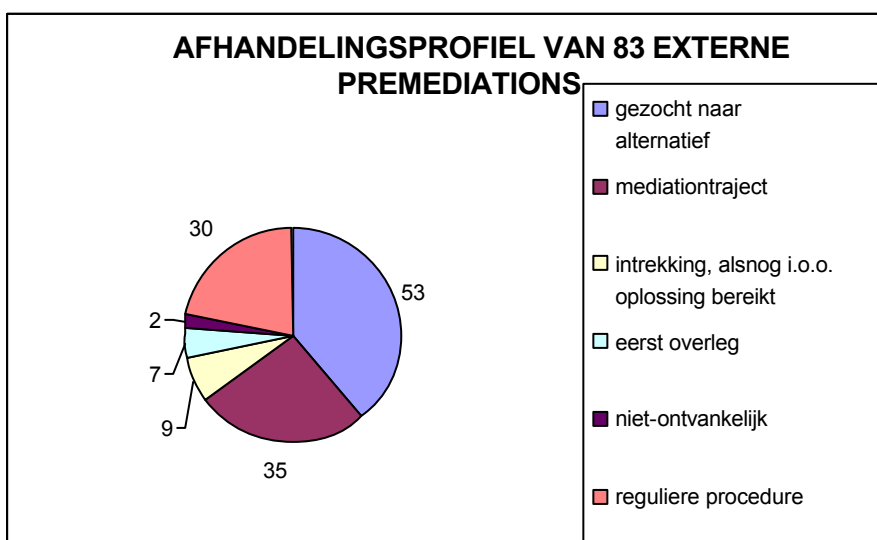
In deze paragraaf geven we een beeld van het afhandelsprofiel van de premediations. Vervolgens komen de gehanteerde indicaties en contra-indicaties aan bod. Daarna geven we een schets van het aantal premediations per jaar en naar fase. Vervolgens splitsen we de premediations uit naar eenheid per jaar. Tot slot geven we de doorlooptijd van de premediations.

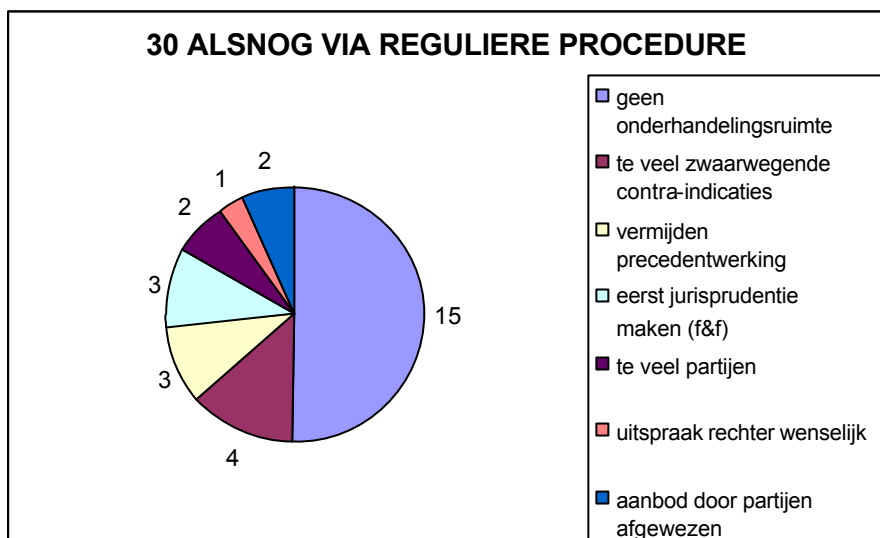
#### Afhandelsprofiel premediations

In de periode 2001 tot 2005 zijn in totaal 83 externe zaken in premediation genomen. Hiervan is in 53 zaken gezocht naar een alternatieve oplossing, dat is bijna tweederde. De resterende 30 zaken zijn, na premediation, alsnog in de reguliere procedure terechtgekomen.

Het afhandelingprofiel ziet er als volgt uit:

35 zaken	42%	mediationtraject;
9 zaken	11%	intrekking (alsnog in onderling overleg een oplossing bereikt);
7 zaken	8%	eerst overleg (onduidelijkheden proberen op te heffen);
2 zaken	2%	niet-ontvankelijk;
30 zaken	36%	reguliere procedure, omdat:
15 zaken	50%	geen onderhandelingsruimte;
4 zaken	13%	te veel zwaarwegende contra-indicaties;
3 zaken	10%	vermijden precedentwerking;
3 zaken	10%	eerst jurisprudentie maken (Flora- en Faunawet);
2 zaken	7%	te veel partijen;
2 zaken	7%	aanbod door partij(en) afgeslagen;
1 zaak	3%	uitspraak rechter wenselijk.





#### Indicaties en contra-indicaties in premediations

Wanneer is een zaak nu wel of niet geschikt om op een alternatieve wijze op te lossen? Voor de beantwoording van deze vraag is gebruikgemaakt van de lijst met verwijzingsindicaties<sup>12</sup>. Deze indicaties en contra-indicaties zijn in de praktijk van groot nut gebleken. De lijst fungeert als checklist bij de selectie van zaken en als hulpmiddel bij het voeren van de intakegesprekken met betrokken partijen. De lijst geeft houvast aan het gesprek, stimuleert het doorvragen, kan behulpzaam zijn bij het overwinnen van weerstanden, maakt het afwegingskader helder.

In alle zaken die in premediation zijn genomen is de lijst doorgenomen<sup>13</sup>.

Belangrijkste indicaties in de premediation zijn het bestaan van een emotionele component en een communicatieprobleem (hetgeen vaak kan worden vastgesteld doordat partijen de feiten verschillend interpreteren), partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar en er moet sprake zijn van enige onderhandelingsruimte. Ook de wens het geschil snel op te lossen en de verwachting dat een gerechtelijke procedure geen soelaas biedt en/of duurder is dan bemiddelen spelen een belangrijke rol.

Partijen geven ook regelmatig te kennen moeite te hebben met de onderhandelingen te beginnen.

Belangrijkste contra-indicaties in de premediation is het ingenomen standpunt dat op voorhand duidelijk is hoe het juridisch oordeel zal uitvallen, het gaat om het principe waarover de rechter moet beslissen, het vermijden van precedentwerking. In feite komen deze contra-indicaties er op neer dat een of meerdere partijen geen goede mogelijkheden zien in een mediationstraject omdat onderhandelingsruimte ontbreekt.

Het 'zelf oplossen' is in ruim 10% van de premediations genoemd als contra-indicaties. Partijen zijn door de premediation alsnog openingen gaan zien om het geschil in onderling overleg op te lossen.

#### Premediations per jaar en naar fase

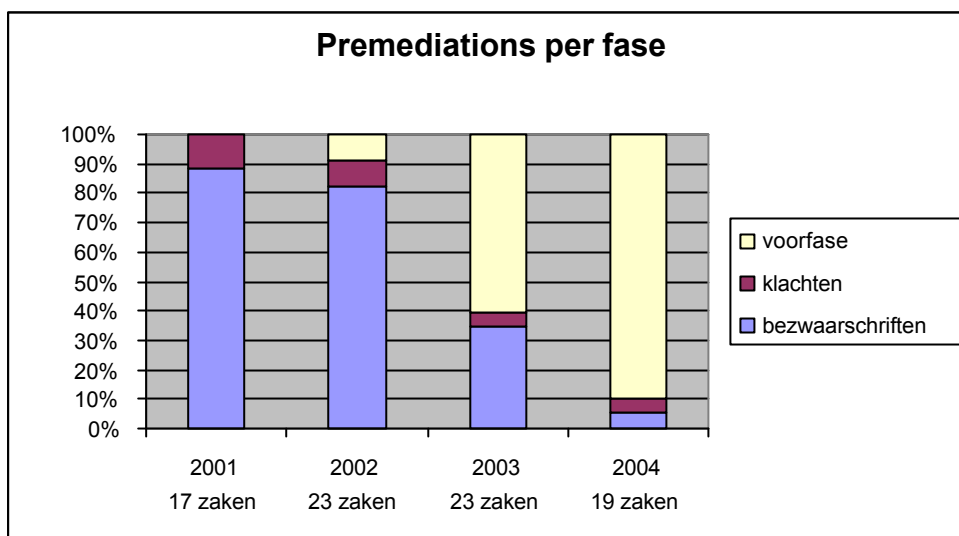
Uit dit overzicht blijkt dat er gaandeweg de projectperiode een verschuiving heeft plaatsgevonden van de inzet van mediation(vaardigheden) in de bezwaarschriftenfase naar de voorfase.

2001	17 zaken, waarvan 15 bezwaarschriften en 2 klachten
2002	23 zaken, waarvan 19 bezwaarschriften, 2 klachten en 2 voorfase
2003	23 zaken, waarvan 8 bezwaarschriften, 1 klacht en 14 voorfase
2004	19 zaken, waarvan 1 bezwaarschriften, 1 klacht en 17 voorfase

<sup>12</sup> Bijlage 2a. Verwijzingsindicaties mediation en overheid.

<sup>13</sup> Bijlage 2c. Gebruik verwijzingsindicaties bij externe geschillen in (pre)mediation.

In de periode januari tot april 2005 zijn 6 zaken in premediation behandeld, waarvan 1 bezwaarschrift, 1 beroepschrift, 4 voorfase.



#### Premediations, uitgesplitst naar eenheid en per jaar

De ervaringen wijzen uit dat premediation zich op alle terreinen waarop de provincie actief is kan voordoen.

Bij de eenheid **BA** (Bestuurlijke Aangelegenheden) zijn dat voornamelijk de conflicten die voortkomen uit de repressieve handhaving in het kader van de Wet milieubeheer of Ontgrondingenwet.

Bij de eenheid **EMT** (Economie, Milieu en Toerisme) gaat het om geschillen over subsidies of kwesties die betrekking hebben op de (overtreding) van de milieuvergunning.

Bij de eenheid **LNL** (Landbouw, Natuur en Landschap) zijn het conflicten over reconstructie en plannen over de plattelandsontwikkeling.

Bij de eenheid **RWB** (Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid) zijn het de geschillen die voortvloeien uit artikel 19 WRO en de bestemmingsplannen. De verschuiving naar de inzet van mediation in de voorfase wordt hier duidelijk zichtbaar. Sinds 2003 heeft het projectbureau Mediation diverse keren een faciliterende rol kunnen vervullen ten opzichte van de gemeente en burgers/bedrijven waar een geschil over het bestemmingsplan speelde.

Bij de eenheid **WB** (Water en Bodem) zijn het kwesties die betrekking hebben op bodemsanering, grondwaterbeheer en illegale ontgrondingen. Ook hier wordt de faciliterende rol van het projectbureau Mediation ten opzichte van de waterschappen, maar ook gemeente en externen, zichtbaar.

Bij de eenheid **WK** (Wegen en Kanalen) varieert het van een geschil over een vergunning voor de inrit, tot grondaankoop, tot weigering ontheffing ligplaats en dergelijke.

Tot slot gaat het bij de eenheid **ZC** (Zorg en Cultuur) veelal om subsidiekwesties.

	2001	2002	2003	2004
BA	0	6 (1 gem.)	6 (1 gem.)	5
EMT	5 (1 gem.)	2	1	3
LNL	2	5	2	0
RWB	2	3	5 (3 gem.)	5 (5 gem.)
WB	3	2	4 (1 ws/2 gem.)	2 1 gem./1 ws)
WK	1	4	3 (1 extern)	1
ZC	4	1	1 (1 gem.)	3 (1 extern)
Verzoek gemeente	0	0	1	0
Verzoek waterschap	0	0	0	0
	17	23	23	19

Toelichting:

gem. = een gemeente is betrokken bij de premediation;

ws = een waterschap is betrokken bij de premediation;

extern = het verzoek om premediation is in 2 geschillen door de burger/instelling aangevraagd.

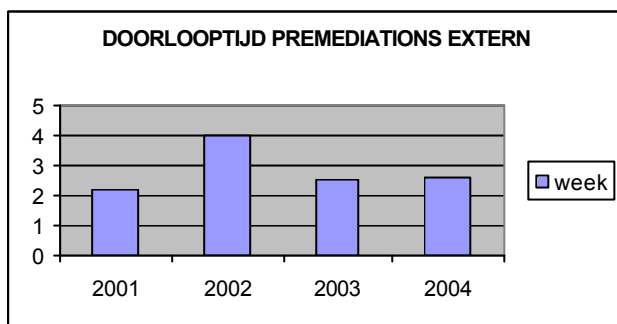
### Doorlooptijd van de premediations

De gemiddelde doorlooptijd van de premediations over de gehele projectperiode tot 2005 is bijna 3 weken. Uitgesplitst per jaar ziet het beeld er als volgt uit:

---

2001	2,2 weken
2002	4,0 weken
2003	2,5 weken
2004	2,6 weken

---



De wat langere gemiddelde doorlooptijd in 2002 vindt zijn oorzaak in het feit dat in 3 zaken er veel verschillende partijen waren waarmee door het projectbureau Mediation gesproken moest worden. Dat vergde nogal wat tijd. De wat langere tijdsinvestering in het premediationstraject is de moeite waard gebleken. Alle 3 de zaken hebben geleid tot de start van een mediationstraject. Partijen zijn er in 2 van de 3 zaken in geslaagd overeenstemming te bereiken. Die bezwaarschriften zijn met de ondertekening van de vaststellingsovereenkomsten ingetrokken.

#### **9.1.3 Mediation in bezwaarschriften en klachten, de voorfase**

In deze paragraaf geven we een beeld van het afhandelingsprofiel van de mediations. Vervolgens komen de gehanteerde indicaties en contra-indicaties aan bod. Daarna geven we een schets van het aantal mediations per jaar en naar fase. Vervolgens splitsen we de mediations uit naar soort zaak en eenheid. Dan schetsen we het beeld van het gemiddeld aantal bijeenkomsten en contact-uren. Tot slot geven we het aantal zaken en de gemiddelde doorlooptijd van de mediations.

### Afhandelingsprofiel mediations

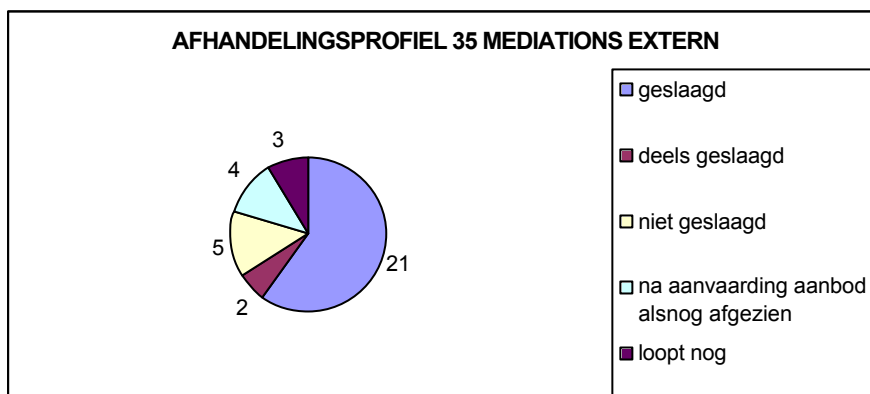
In de periode 2001 tot 2005 zijn in totaal 35 externe zaken in een mediationstraject terechtgekomen.

Het afhandelingsprofiel ziet er als volgt uit:

---

21 zaken	60%	geslaagd, vaststellingsovereenkomst
2 zaken	6%	ten dele geslaagd, deelvaststellingsovereenkomst
5 zaken	14%	niet geslaagd
3 zaken	9%	nog in behandeling
4 zaken	11%	na aanvaarding mediationaanbod, alsnog afgezien.

---



#### Indicaties en contra-indicaties in mediations

In de premediation worden gesprekken met partijen gevoerd met als doel te verkennen of er bereidheid bij partijen bestaat of kan ontstaan om het geschil op een andere manier dan door middel van een juridische procedure op te lossen. Het commitment van partijen, de vrijwillige keuze voor mediation, het besef wat er van hen wordt verwacht, de gelijkwaardigheid van partijen, de mogelijkheid een derde deskundige, als adviseur of raadsman aan het traject te laten deelnemen, zijn belangrijke peilers van het mediationtraject. Het resultaat van die gesprekken kan zijn dat gekozen wordt voor de start van een mediationtraject<sup>14</sup>.

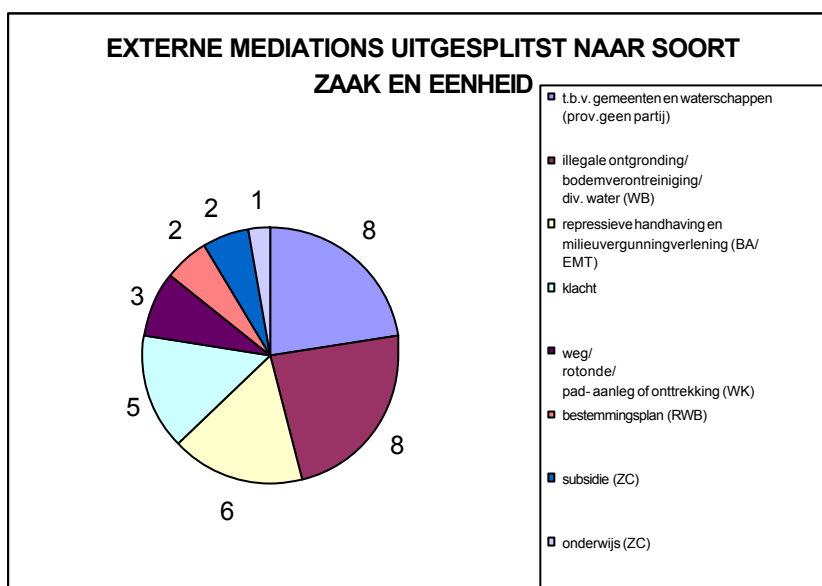
Bij de beslissing al dan niet een mediationtraject aan te gaan blijkt vooral het bestaan van een emotionele component een belangrijke factor te spelen. Evenals in de premediation spelen daarnaast ook het bestaan van onderhandelingsruimte, een communicatieprobleem en een doorlopende relatie een grote rol. Doordat het begrip onderhandelingsruimte ruim wordt uitgelegd, worden alle indicaties en contra-indicaties die dat aspect in zich hebben betrokken bij de beslissing om wel of niet een mediationtraject in te gaan.

#### Mediations per jaar en naar fase

Uit dit overzicht blijkt dat er gaandeweg de projectperiode een verschuiving heeft plaatsgevonden van de inzet van mediation(vaardigheden) in de bezwaarschriftenfase naar de voorfase, en de fase waarin de provincie (nog) geen partij is, maar het geschil zich afspeelt tussen een gemeente of waterschap en haar omgeving.

2001	7 zaken	waarvan 5 bezwaarschriften en 2 klachten
2002	10 zaken	waarvan 5 bezwaarschriften, 2 klachten, 1 voorfase, 2 ten behoeve van gemeenten
2003	4 zaken	waarvan 1 bezwaarschrift, 1 voorfase, 2 ten behoeve van gemeenten
2004	14 zaken	waarvan 1 bezwaarschrift, 1 klacht en 3 voorfase, 8 ten behoeve van gemeenten, 1 ten behoeve van waterschap

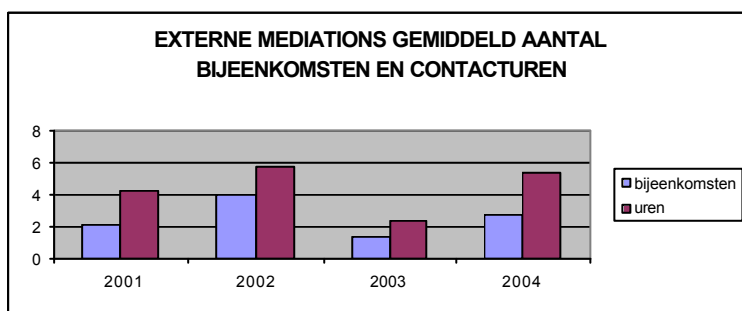
<sup>14</sup> Bijlage 2c. Gebruik van verwijzingsindicaties bij externe geschillen in (pre)mediation.



Mediations, gemiddeld aantal bijeenkomsten en contact-uren

2001	2,1 bijeenkomsten	4,2 uren
2002	3,9 bijeenkomsten	5,8 uren
2003	1,3 bijeenkomsten	2,4 uren
2004	2,7 bijeenkomsten	5,4 uren
<b>totaal</b>	<b>2.8 bijeenkomsten</b>	<b>4,9 uren</b>

Toelichting: bij het aantal contact-uren moet worden opgemerkt dat het secretariaat van de mediations gedurende de projectperiode is verzorgd voor het projectbureau Mediation. Onder de secretariaatswerkzaamheden worden gerekend, het bij elkaar krijgen van alle partijen, het organiseren van de bijeenkomsten, het uitnodigen van partijen, het maken van het (concept)verslag en de (concept-)vaststellingsovereenkomst. Door deze werkwijze kon de inzet van de mediator worden beperkt tot voornamelijk de mediationbijeenkomsten.

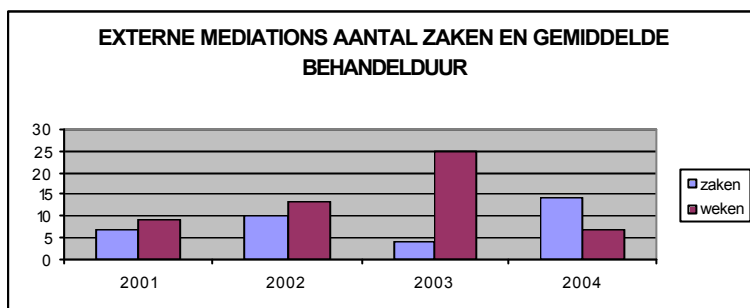


Mediations, aantal zaken en de gemiddelde behandelduur

Onder gemiddelde doorlooptijd verstaan we de doorlooptijd vanaf het moment van de eerste mediationbijeenkomst tot de datum waarop de vaststellingsovereenkomst door alle partijen is ondertekend.

	<b>zaken</b>	<b>weken</b>
2001	7	9
2002	10	13
2003	4	25
2004	14	7

Toelichting: de gemiddelde behandelduur in 2003 geeft een vertekend beeld. In dat jaar zijn in totaal 4 zaken in een mediationtraject terechtgekomen, waaronder 1 bezwaarschrift in het kader van bodemsanering die een behandelduur had van bijna 1 jaar. Een verklaring van deze lange behandelduur is dat er in gedurende het mediationtraject externe deskundigen zijn ingeschakeld in verband met bodemonderzoek/saneringsmogelijkheden en kosten. Dit onderzoek heeft bijna een half jaar in beslag genomen.



## 9.2 Interne geschillen

### 9.2.1 Premediation

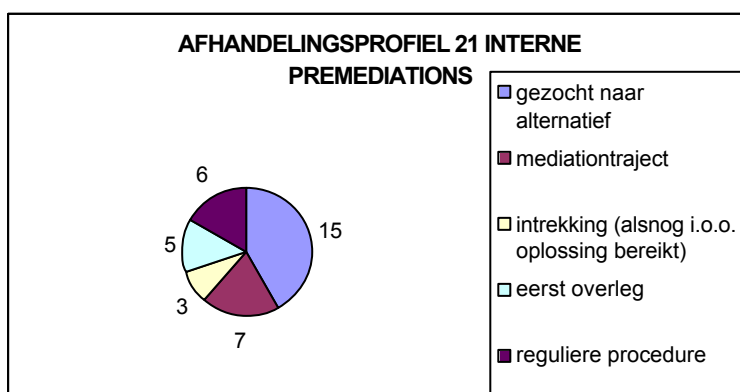
In deze paragraaf geven we een beeld van het afhandelsprofiel van de premediations. Vervolgens komen de gehanteerde indicaties en contra-indicaties aan bod. Daarna geven we een schets van het aantal premediations per jaar en naar fase. Tot slot geven we de doorlooptijd van de premediations.

#### Afhandelsprofiel premediations

In de periode 2001 tot 2005 zijn in totaal 21 interne zaken in premediations genomen. Hiervan is in 15 zaken gezocht naar een alternatieve oplossing; dat is tweederde. De resterende 6 zaken zijn, na premediation, alsnog in de reguliere procedure terechtgekomen.

Het afhandelingprofiel ziet er als volgt uit:

7 zaken	mediationtraject
3 zaken	intrekking (alsnog in onderling overleg een oplossing bereikt)
5 zaken	eerst overleg
6 zaken	reguliere procedure, omdat:
4 zaken	67% geen onderhandelingsruimte
2 zaken	33% te veel zwaarwegende contra-indicaties





### Indicaties en contra-indicaties in premediations

Wanneer is een zaak nu wel of niet geschikt om op een alternatieve wijze op te lossen? Voor de beantwoording van deze vraag is, net als bij de externe geschillen, gebruikgemaakt van lijst met verwijzingsindicaties<sup>15</sup>.

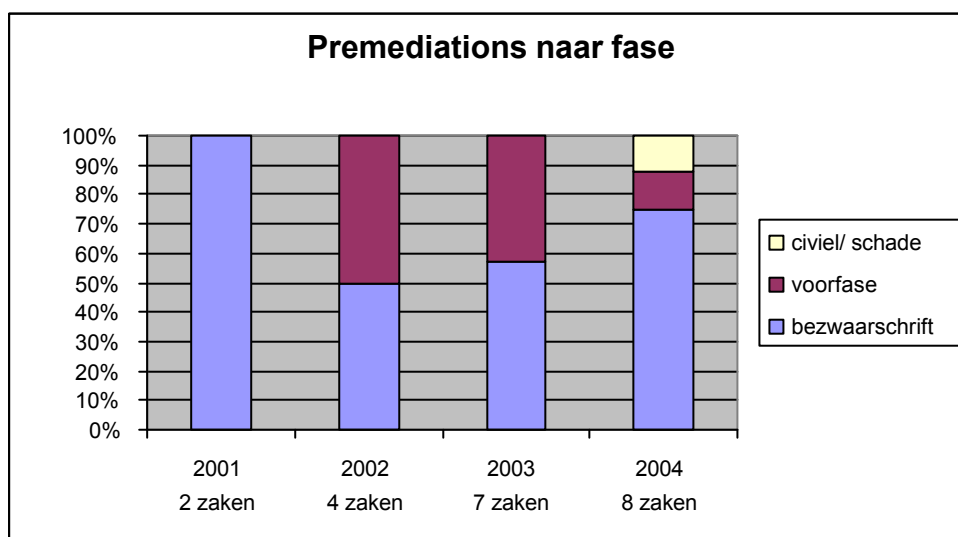
De resultaten<sup>16</sup> zijn op een rij gezet. Voor de afweging om wel of niet te kiezen voor een alternatieve vorm van geschiloplossing lijkt het weinig verschil uit te maken of er sprake is van een extern of intern conflict.

Voor beide geldt dat de belangrijkste indicaties in de premediation zijn het bestaan van een communicatieprobleem, een emotionele component en de doorlopende relatie die partijen hebben, alsmede het bestaan van onderhandelingsruimte.

Belangrijkste contra-indicaties in de premediation is ook in de interne geschillen het ingenomen standpunt dat op voorhand duidelijk is hoe het juridisch oordeel zal uitvallen en het vermijden van precedentwerking. Het niet willen van de sleutelfiguur en het zelf oplossen komt in interne geschillen vaker voor dan in externe geschillen.

### Premediations per jaar en naar fase

2001	2 zaken, waarvan 2 bezwaarschriften en 0 voorfase
2002	4 zaken, waarvan 2 bezwaarschriften en 2 voorfase
2003	7 zaken, waarvan 4 bezwaarschriften en 3 voorfase
2004	8 zaken, waarvan 6 bezwaarschriften en 1 voorfase en 1 civiel/schadezaak



### Doorlooptijd van de premediations

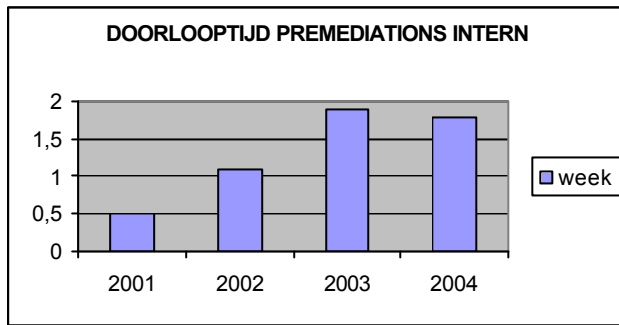
De gemiddelde doorlooptijd van de premediations over de gehele projectperiode tot 2005 is ruim 1 week. Uitgesplit per jaar ziet het beeld er als volgt uit:

2001	0,5 week
2002	1,1 week
2003	1,9 week
2004	1,8 week

De kortere doorlooptijd van de premediations in de interne zaken ten opzichte van de externe zaken vindt zijn oorzaak in het feit dat er in de interne zaken minder verschillende partijen bij het conflict betrokken zijn en alle betrokkenen zich 'in huis' bevinden waardoor er sneller afspraken gemaakt kunnen worden.

<sup>15</sup> Bijlage 2a. Verwijzingsindicaties mediation en overheid.

<sup>16</sup> Bijlage 2d. Gebruik van verwijzingsindicaties bij interne geschillen in (pre)mediation.



### 9.2.2 Mediation

In deze paragraaf geven we een beeld van het afhandelingsprofiel van de mediations. Vervolgens komen de gehanteerde indicaties en contra-indicaties aan bod. Daarna geven we een schets van het aantal mediations per jaar en naar fase. Dan schetsen we het beeld van het gemiddeld aantal bijeenkomsten en contacturen. Tot slot geven we het aantal zaken en de gemiddelde doorlooptijd van de mediations.

#### Afhandelingsprofiel mediations

In de periode 2001 tot 2005 zijn in totaal 7 interne zaken in een mediationtraject terechtgekomen.

Het afhandelingsprofiel ziet er als volgt uit:

5 zaken	geslaagd, vaststellingsovereenkomst, bezwaarschrift ingetrokken
1 zaak	niet geslaagd
1 zaak	loopt nog

#### Indicaties en contra-indicaties in mediations

In de beslissing al dan niet een mediationtraject aan te gaan blijkt het bestaan van onderhandelingsruimte, het gegeven dat partijen een doorlopende relatie hebben en er een emotionele component aanwezig is van zwaarwegend belang te zijn<sup>17</sup>. Evenals in de premediation speelt daarnaast ook het bestaan van een communicatieprobleem een grote rol.

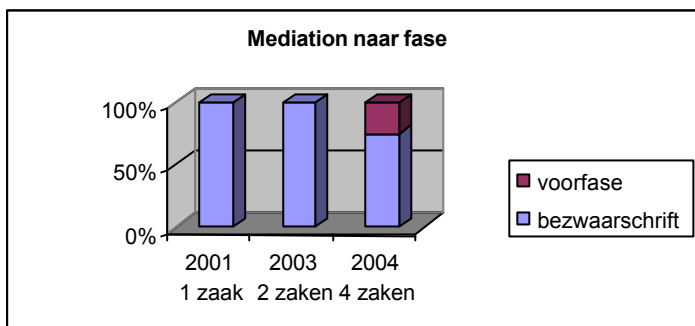
Belangrijkste contra-indicatie<sup>18</sup> is de ongelijkwaardigheid van partijen, hetgeen tot uitdrukking wordt gebracht in de contra-indicatie 'een partij kan zichzelf niet adequaat vertegenwoordigen en heeft geen bijstand'.

#### Mediations, per jaar naar fase

2001	1 zaak	waarvan 1 bezwaarschrift
2002	0 zaken	
2003	2 zaken	waarvan 2 bezwaarschriften en 0 voorfase
2004	4 zaken	waarvan 3 bezwaarschriften en 1 voorfase

<sup>17</sup> Bijlage 2a. Lijst met verwijzingsindicaties.

<sup>18</sup> Bijlage 2d. Overzichtsresultaten van welke indicaties en contra-indicaties een rol spelen.

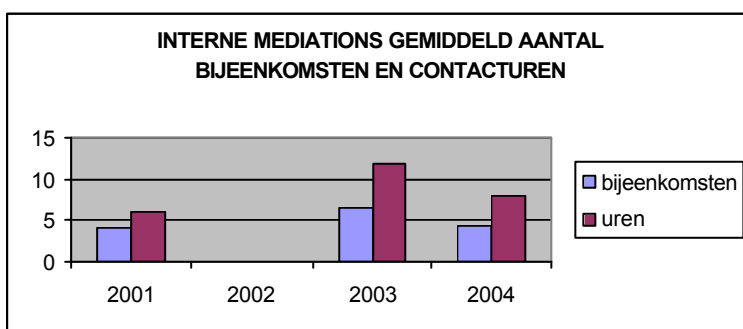


Mediations, gemiddeld aantal bijeenkomsten en contact-uren

	bijeenkomsten	contact-uren
2001	4	6
2002	0	0
2003	6,5	11,8
2004	4,3	7,8
totaal	4,9	8,5

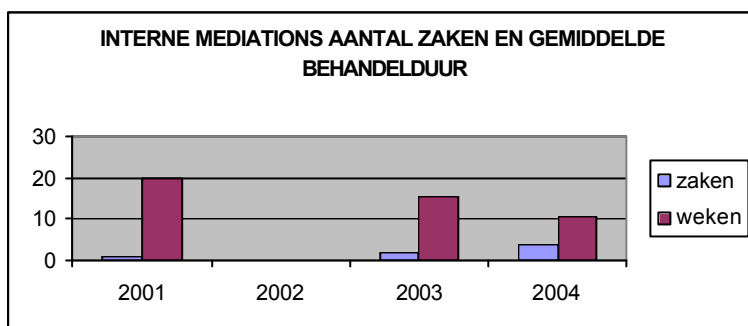
Opvallend is dat het aantal bijeenkomsten/contact-uren bijna twee keer zo hoog is als bij de externe conflicten die in een mediationtraject terechtgekomen zijn. Het gemiddelde aantal bijeenkomsten bij de externe conflicten is 2,8 en het aantal contact-uren 4,9.

Dit verschijnsel kan mogelijk worden verklaard doordat de inzet van het management, de personeelsadviseurs en de medewerkers erop gericht is conflicten zoveel mogelijk in onderling overleg op te lossen. In veel situaties biedt deze werkwijze soelaas, maar soms is dat niet het geval. In die kwesties wordt op een relatief laat moment gekozen voor het inschakelen van het projectbureau Mediation en het onder leiding van een externe mediator bespreken van het conflict. Gevolg hiervan kan zijn een verregaande mate van escalatie van het veelal al geruime tijd slepende conflict. Deëscalatie van het conflict is daardoor complex en voor alle partijen enerverend, confronterend en tijdrovend. Dit laatste komt ook tot uitdrukking in het nu volgende overzicht van de gemiddelde behandelduur.



Mediations, aantal zaken en gemiddelde behandelduur

	zaken	weken
2001	1	19,9
2002	0	0
2003	2	15,1
2004	4	10,4



### 9.3 Resultaten evaluaties mediationtrajecten

Aan alle partijen die aan een mediationtraject hebben deelgenomen is bij de afronding van dit traject gevraagd medewerking te verlenen aan een evaluatie door middel van het invullen van een evaluatieformulier. Vrijwel altijd is hieraan door alle betrokken partijen medewerking verleend. De resultaten treft u in het hierna volgende aan.

#### Motieven partijen om voor mediation te kiezen

Partijen konden kiezen uit verschillende motieven. Meerdere keuzes waren toegestaan. De resultaten treft u hieronder aan:

	provincie	partijen	gemachtigde
Snellere oplossing	12 x	12 x	2 x
Advies projectbureau Mediation was doorslaggevend	10 x	4 x	2 x
Oplossing in eigen hand houden	4 x	7 x	0 x
Betere oplossing	4 x	16 x	5 x
Andere oplossing	4 x	5 x	0 x
Ervaring met eerdere mediation	3 x	0 x	0 x
Advies medewerkers JZ of advocaat was doorslaggevend	1 x	2 x	0 x

Was voor de provincie de verwachting een snellere oplossing te kunnen bereiken en het advies van het projectbureau Mediation van doorslaggevend belang om te kiezen voor mediation, voor de partijen en hun gemachtigde is het belangrijkste motief het vinden van een betere oplossing en daarna de verwachting dat een snellere oplossing kan worden bereikt.

#### Mate waarin partijen tevreden zijn met bepaalde aspecten van mediation

De keuze kon worden gemaakt uit: 1 helemaal niet tevreden; 2 minder dan gemiddeld tevreden; 3 gemiddeld tevreden; 4 meer dan gemiddeld tevreden; 5 zeer tevreden. De resultaten zien er als volgt uit:

	provincie	partijen	gemachtigde
Duur	2,81	3,02	3,38
Verloop	3,35	3,44	3,00
Oplossing	3,45	3,42	2,71
In totaliteit	3,32	3,46	3,38
Projectbureau	4,06	3,46	4,19

Alle betrokkenen zijn meer dan gemiddeld tevreden over de mediation in zijn totaliteit. Het meest tevreden is de provincie over de oplossing. De andere partijen zijn het meest tevreden over het totaal en vervolgens het verloop van het mediationtraject. Voor de gemachtigden geldt ook dat zij het meest tevreden zijn over het totaal en vervolgens over de duur. Het minst tevreden zijn zowel de provincie als de andere partijen over de duur van het traject. De gemachtigden zijn het minst tevreden over de oplossing.

### Toekomstverwachting

Aan alle partijen is de vraag voorgelegd of bij een gelijksoortige conflictsituatie opnieuw gekozen zou worden voor mediation. Gekozen kon worden tussen ja/nee/weet niet.

	<b>provincie</b>	<b>partijen</b>	<b>gemachtigde</b>
Ja	22	38	5
Nee	9	10	4
Weet niet	1	0	0

Zowel provincie als de andere partijen spreken zich duidelijk uit en kiezen ook in de toekomst voor mediation. Voor de gemachtigden staat dat minder vast.

### Relatie tussen partijen

Aan alle partijen die aan een mediationtraject hebben deelgenomen is de vraag voorgelegd of de relatie verbeterd is. Gekozen kon worden tussen ja/nee/anders.

	<b>provincie</b>	<b>partijen</b>	<b>gemachtigde</b>
Ja	17	25	4
Nee	12	24	4
Anders	3 (2 x hetzelfde, 1 x een beetje)	0	0

De beantwoording van deze vraag laat zien dat zo'n 50% van de deelnemers aan het mediationtraject vindt dat daardoor de relatie tussen partijen is verbeterd.



# 10 *Het belang van goede voorlichting en training*

De titel van dit hoofdstuk spreekt voor zich. Het project Mediation heeft uitgewezen dat veelvuldig en bij herhaling geven van voorlichting, het periodiek opleiden en trainen van medewerkers, coaching en intervisie en de procesbegeleiding door een interne mediator hun vruchten hebben afgeworpen.

De provinciale medewerkers herkennen steeds beter wanneer een mogelijk geschil kan ontstaan, wat de eigen rol daarin is en welke houding en gedrag effectief en minder effectief is, hoe zij het ontstaan van een conflict kunnen voorkomen en indien er toch een conflict ontstaat, hoe zij dat dan het beste kunnen benaderen en wanneer het inschakelen van een onafhankelijk procesbegeleider of mediator wenselijk is. Het komt er nu op aan de opgebouwde deskundigheid vast te houden, nog steviger te verankeren in de organisatie en het ontwikkelingstraject met deze vorm van conflictpreventie en -hantering voort te zetten. Hoe we dat gaan doen staat beschreven in het volgende hoofdstuk.

## **10.1 Voorlichting**

Een belangrijke doelstelling van het project is het bevorderen van bekendheid met het gebruik van mediation in de publieke sector. Het projectbureau Mediation is daarin op vele fronten actief geweest<sup>19</sup>. De koplopersrol die de provincie Overijssel in dit project vervult heeft ertoe geleid dat er van velerlei kanten grote belangstelling bestaat voor opzet, werkwijze en resultaten van het project Mediation.

De in- en externe voorlichtingsactiviteiten<sup>20</sup> van het projectbureau Mediation bevestigen dit beeld.

## **10.2 Trainingen**

### **10.2.1 Interne trainingen**

We maken onderscheid tussen de verwijzertrainingen<sup>21</sup>, de telefoontrainingen en de trainingen communicatie en conflictherkenning<sup>22</sup>. In zijn totaliteit hebben in deze projectperiode ruim 200 medewerkers een training gehad.

#### A. Verwijzertrainingen

Doelgroep is de secretarissen bezwaar en beroep en klachten en de personeelsadviseurs. Centraal in deze trainingen staat het bevorderen van het gebruik van mediationvaardigheden, het selecteren van voor mediation geschikte conflicten, de premediation en het mediationproces.

In 2001 en 2002 hebben de secretarissen bezwaar en beroep van BAJZ een verwijzertraining gehad. De 2-daagse training in 2001 en de 2x 1-daagse terugkomdag in 2002 is gegeven door de

---

<sup>19</sup> Bijlage 6. Overzicht voorlichtingsactiviteiten.

<sup>20</sup> Bijlage 6. Impressie van voorlichtingsactiviteiten.

<sup>21</sup> Bijlage 7a. Programma verwijzerscursus.

<sup>22</sup> Bijlage 7b. Opzet training communicatie en conflictherkenning.

Merlijn Groep. Aan de juridisch adviseurs van BAJZ is in 2003 een 2-daagse verwijzerstraining gegeven door het projectbureau Mediation.  
De personeelsadviseurs (MIPO) hebben in 2002 een 2-daagse verwijzerstraining gekregen, gegeven door het NICOA. In 2004 is een vervolg-2-daagse training aan de personeelsadviseurs (MIPO) en een dagdeel aan de juridisch adviseurs en leiding (MIBD en MIPO) gegeven door het projectbureau Mediation.

### B. Telefoontrainingen

Doelgroep is secretarissen bezwaar en beroep en ondersteuning, medewerkers verzekeringen en medewerkers van secretariaten.  
In deze training gaat het vooral om het klantvriendelijk voeren van een telefoongesprek, het actief luisteren en doorvragen naar waar het de beller werkelijk om gaat en het zoeken naar mogelijke oplossingsrichtingen.

Deze 1-daagse training is door het projectbureau Mediation in 2004 gegeven aan de secretarissen bezwaar en beroep en ook aan de ondersteuning van BAJZ.

### C. Training Communicatie en Conflictherkenning

Doelgroep is leidinggevend, projectleiders, beleidsmedewerkers, adviseurs, toezichthouders, wegbeheerders, brug- en sluiswachters en anderen.  
Het accent ligt hier op het herkennen van de eigen gedrag-/conflictstijl, het leren variëren daarin, LSD (luisteren, samenvatten en doorvragen), het omgaan met agressief gedrag, het zoeken naar en vinden van (gemeenschappelijke) belangen van partijen, het principieel onderhandelen<sup>23</sup>.

In 2003 en 2004 is deze 2-daagse training door het Centrum voor Conflicthantering gegeven aan beleidsmedewerkers van verschillende eenheden en aan de toezichthouders van Economie, Milieu en Toerisme (2 groepen). Ook in 2003 heeft de Merlijn Groep een 2-daagse training gegeven aan de medewerkers van het cluster Handhaving (BAOB). In 2004 heeft het projectbureau Mediation de 2-daagse training gegeven aan medewerkers van de eenheid Wegen en Kanalen (3 groepen), eenheid Water en Bodem (2 groepen), de auditoren, ondersteuners en een gemengde groep. Ook is door het projectbureau training omgaan met agressie gegeven de eenheid Wegen en Kanalen (2 groepen).

### D. Evaluaties

Alle interne trainingen zijn geëvalueerd. De bevindingen zijn aldus:

1. bijgedragen aan kennis, inzicht en vaardigheid:  
3% uitstekend;  
76% goed;  
4% voldoende;  
17% redelijk;  
1% matig.  
De conclusie is dat met de verschillende trainingen op een goede wijze in de behoefte is voorzien. Vooral het maatwerk dat door het projectbureau Mediation geboden is, is door de deelnemers hoog gewaardeerd;
2. duur van de training:  
1% veel te kort;  
29% te kort;  
68% voldoende;  
1% te lang.  
Daar waar een 2-daagse training is gegeven zijn de deelnemers in de regel tevreden over de duur. Wel gaven velen daarbij aan behoefte te hebben aan een terugkomdag. Een 1-daagse

---

<sup>23</sup> Bijlage 7b. Opzet van het trainingsprogramma.



training wordt al snel ervaren als te kort; te veel informatie en praktijkoefeningen in een te kort tijdsbestek;

3. opzet van de training :
  - 10% uitstekend;
  - 76% goed;
  - 1% voldoende;
  - 10% redelijk;
  - 3% niet ideaal.Vooraf het maatwerk, de op de eigen praktijk gerichte rollenspelen en de vertrouwde omgeving hebben geleid tot deze hoge waardering;
4. algemene waardering van de training:
  - 5% uitstekend;
  - 77% goed;
  - 3% voldoende;
  - 10% redelijk;
  - 1% matig;
  - 0% onvoldoende;
  - 4% weet niet.

#### **10.2.2 Externe trainingen**

Voor informatie over de aan de gemeenten Zwolle en Deventer gegeven trainingen verwijzen we naar hoofdstuk 8.

#### **10.3 Coaching en intervisie/procesbegeleiding**

Leidinggevenden en medewerkers die met complexe (veranderings)trajecten te maken hebben kunnen terecht bij het projectbureau Mediation voor coaching. Hiervan is een aantal keren gebruik gemaakt. Ook is verschillende keren een interne mediator ingezet als procesbegeleider bij veranderingstrajecten.

Ten behoeve van de medewerkers in de repressieve milieuhandhaving (BAOB) zijn met ondersteuning van het projectbureau Mediation in 2004 intervisiebijeenkomsten gehouden.



# 11 Implementatie; van project naar mediationloket

Als het goed is komt aan alle projecten een keer een eind. Een goed project wordt afgesloten met een implementatieplan. Op die manier wordt er voor gezorgd dat de ervaringen die opgedaan zijn gedurende de projectperiode geborgd worden in de organisatie. Anders gezegd, voorkomen wordt dat na beëindiging van het project de organisatie weer overgaat tot de orde van de dag en het geleerde niet meer in praktijk gebracht wordt. Met het onderstaande implementatieplan hopen we voldoende waarborgen en garanties in de organisatie te hebben opgenomen om ook in de toekomst in positieve zin te kunnen blijven ervaren dat onze wijze van conflictpreventie en -hantering goed werkt.

## 11.1 Het projectbureau Mediation

Het projectbureau Mediation wordt opgeheven per 1 januari 2006. Op dat moment is het gebruik van mediationvaardigheden en het inzetten van mediation als alternatieve vorm van geschillenbeslechting een onderdeel geworden van de reguliere bedrijfsvoering. Alle eenheden zijn zelf verantwoordelijk zijn voor de inbedding en implementatie van mediation(vaardigheden). Een bijzondere verantwoordelijk voor de externe kwesties is neergelegd bij het hoofd van de eenheid Bestuurlijke Aangelegenheden (BA) en voor de interne kwesties bij het hoofd van de eenheid Middelen (MI).

Het schema laat zien hoe de taken en verantwoordelijkheden per 1 januari 2006 zijn verdeeld.

	interne kwesties	externe kwesties
Vaardigheden (d.w.z. toepassen van mediationvaardigheden in complexe situaties)	HE's en TL's	HE's en TL's, PG's en PL's, medewerkers frontoffices gebiedsgericht werken en andere medewerkers
Signaalfunctie (d.w.z. signaleren van een (dreigend) conflict)	HE's en TL's P&O- en juridisch adviseurs (MIPO en MIBD)	TL's, juridisch adviseurs (BAJZ)
Deskundigheid (d.w.z. specifieke deskundigheid voor verwijzen, premediation, vraagbaak)	Mediationloket intern  P&O-adviseurs (MIBD/MIPO)	Mediationloket extern  BAJZ, cluster B&B/Mediation
	Medewerkers met NMI-registratie	Medewerkers met NMI-registratie

## 11.2 De mediationloketten

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de externe en de interne geschillen.

Op 1 januari 2006 is er een mediationloket voor externe geschillen bij de eenheid BA, team Juridische Zaken en een mediationloket voor de interne geschillen bij de eenheid MI.

Voor de ex- en interne geschillen zijn vanaf 2006 resp. voor BAJZ en MI elk 750 uur per jaar geraamd en voor de interne mediators 1.000 uur per jaar.

Bij het mediationloket van BAJZ kunnen in- en externen terecht met vragen over mogelijke alternatieve geschiloplossing voorzover het gaat om (potentiële) externe geschillen met de provincie. Er zal sprake zijn van een functiescheiding in die zin dat de betrokken loketmedewerker niet zelf betrokken is of kan worden bij het (potentiële) geschil.

Bij het mediationloket van MI kunnen leidinggevende en medewerkers terecht met vragen over mogelijke alternatieve geschiloplossing (waaronder mediation) in (potentiële) interne, werkgerelateerde geschillen. Er zal ook daar sprake zijn van een functiescheiding, in die zin dat de bij het geschil betrokken P&O-adviseur/juridisch adviseur niet in zijn/haar 'eigen' zaak als loketmedewerker zal optreden.

#### Taken van de mediationloketten zijn:

- vraagbaakfunctie;
- premediation (d.w.z. signaleren en selecteren van geschikte zaken/vooronderzoek alternatieve geschiloplossing/benaderen van de bij het geschil betrokken partijen/zo mogelijk zoeken naar een oplossing in onderling overleg/inschakelen van een in- of externe mediator/voorbereiden start mediation);
- inschakelen interne mediators (taken van de interne mediators zijn: adviseren en coachen, training en voorlichting, in complexe geschillen verzorgen van de premediation, optreden als onafhankelijk procesbegeleider/interne mediator);
- inschakelen externe mediator. De kosten van de externe mediator komen vanaf 1 januari 2006 voor rekening van de betrokken eenheid. Het projectbureau Mediation draagt een lijst met deskundige mediators over aan BAJZ en MI, waarna het onderhouden van het netwerk van mediators en de monitoring van de mediations over gedragen wordt aan BAJZ en MI.

#### Wat bieden de mediationloketten vanaf 1 januari 2006 aan?

Besloten is dat de mediationloketten zich vanaf 1 januari 2006 primair zal richten op de toepassing van mediation in de bezwaarschriften en klachtenprocedure. Daarnaast kan, op beperkte schaal en voorzover de capaciteit dat toelaat, ondersteuning worden geboden bij kwesties die spelen in de voorfase en waarbij de provincie partij is. De ondersteuning bestaat uit:

- het adviseren van de eenheden in concrete kwesties;
- het op verzoek van de eenheden uitvoeren van de premediation;
- het inschakelen van een interne onafhankelijke procesbegeleider;
- het inschakelen van een interne mediator;
- het inschakelen van een externe mediator.

#### Wat komt vanaf 1 januari 2006 te vervallen?

- Aan de externe mediator wordt geen secretaris meer aangeboden. Het gefixeerde tarief dat gedurende de projectperiode gold voor de externe projectmediators komt te vervallen. De kosten van de externe mediator komen dan voor rekening van de eenheden zelf.
- Het VOT-keuzeaanbod van de training Communicatie en Conflictherkenning zal vanaf 2006 niet meer worden aangeboden door BAJZ. In plaats daarvan zal vanaf 2006 bij wijze van 'education permanente' in het VOT-keuzeaanbod de training Verwijzerscursus mediation worden aangeboden. Een beslissing wie het aanbod gaat verzorgen moet nog genomen worden.
- Er zal door de provincie geen voorlichting meer worden gegeven aan gemeenten en waterschappen, provincies. Ook vervult de provincie geen faciliterende rol meer aan burgers, gemeenten en waterschappen in concrete geschillen waarin de provincie (nog) geen partij is. Het mediationloket fungeert als telefonische helpdesk. Voor meer informatie wordt verwezen naar de website.

## 12 *Bijlagen*

**Bijlage 1. Procesbeschrijvingen**











## Bijlage 2a. Verwijzingsindicaties mediation en overheid

### Verwijzingsindicaties - Mediation en overheid

#### Indicaties

A	O	er is sprake van onderhandelingsruimte/keuzevrijheid	
B	O	partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar	
C	O	er bestaat een emotionele component in het conflict tussen partijen	
D	O	partijen verwachten dat een gerechtelijke procedure geen soelaas biedt en/of duurder is dan bemiddelen	
E	O	partijen interpreteren de feiten verschillend/ communicatieprobleem	
F	O	partijen hebben er moeite mee met de onderhandelingen te beginnen	
G	O	partijen erkennen dat er sprake is van een conflict en willen het conflict snel opgelost hebben	
H	O	andere redenen	

#### Contra-indicaties

I	O	een partij kan zichzelf niet adequaat vertegenwoordigen en heeft geen bijstand	
J	O	een partij dreigt met strafrechtelijke aangifte	
K	O	partijen zijn concurrenten in een hoog geconcentreerde markt	
L	O	de sleutelfiguren willen niet	
M	O	vermijden van precedentwerking	
N	O	het gaat om het principe, waarover de rechter moet beslissen	
O	O	op voorhand is duidelijk hoe het juridisch oordeel zal uitvallen	
P	O	andere redenen	
		bijv. te groot aantal verschillende partijen	
		eerst zelf proberen op te lossen	

## Bijlage 2b. Aanvullende verwijzingsindicaties bij ambtenarengeschillen

### Indicaties

1.	<input type="checkbox"/>	Er is sprake van onderhandelingsruimte/keuzevrijheid (letten op juridische, financiële, communicatieve en relationele ruimte)
2.	<input type="checkbox"/>	Partijen verwachten dat een gerechtelijke procedure geen soelaas biedt (er is sprake van een 'mager' juridisch dossier) zie ook 1. Zwaarwegende indicatie voor mediation!
3.	<input type="checkbox"/>	Partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar (en willen deze voortzetten, of op een goede manier beëindigen). Onder 'goede manier' kan worden verstaan:
	<input type="checkbox"/>	* naar tevredenheid van betrokken partijen;
	<input type="checkbox"/>	* 'on speaking terms' blijven;
	<input type="checkbox"/>	* binnen acceptabele grenzen;
	<input type="checkbox"/>	* waardig en met respect;
	<input type="checkbox"/>	* geen gezichtsverlies.
		(zie ook 1 en 2)
4.	<input type="checkbox"/>	Er bestaat een emotionele component in het conflict tussen partijen:
	<input type="checkbox"/>	* de kwestie dreigt te escaleren;
	<input type="checkbox"/>	* er dreigt een impasse te ontstaan;
	<input type="checkbox"/>	* de kwestie dreigt te leiden tot disfunctioneren/regelmatig ziekmelding van de betrokken medewerker of collega('s)/ontslag (zie escalatieladder).
5.	<input type="checkbox"/>	Partijen interpreteren de feiten verschillend; er is sprake van een communicatieprobleem.
6.	<input type="checkbox"/>	Partijen hebben er moeite mee de onderhandelingen te beginnen.
7.	<input type="checkbox"/>	Partijen willen het conflict snel opgelost hebben.
8.	<input type="checkbox"/>	Partijen willen de zaak vertrouwelijk regelen.
9.	<input type="checkbox"/>	Advisering, begeleiding, onderling overleg heeft niet tot een oplossing geleid.
10.	<input type="checkbox"/>	Er gaat een (rechtspositionele) beslissing genomen worden, waartegen naar verwachting bezwaar wordt gemaakt.

### Bijzondere indicaties

1.	<input type="checkbox"/>	Het vertrouwen van de medewerker in de leidinggevende/P&O-adviseur is minder geworden.
2.	<input type="checkbox"/>	De medewerker geeft aan de onafhankelijke rol van de P&O-adviseur niet meer te ervaren.
3.	<input type="checkbox"/>	De adviseur heeft het gevoel niet meer voldoende objectief over de kwestie te kunnen adviseren.
4.	<input type="checkbox"/>	De adviseur heeft moeite met het door de medewerker, resp. leidinggevende, ingenomen standpunt.
5.	<input type="checkbox"/>	De adviseur vindt dat genoeg geprobeerd is om de kwestie in onderling overleg op te lossen.
6.	<input type="checkbox"/>	Je hebt in de premediation informatie gekregen die belastend is.

### Contra-indicaties

1.	<input type="checkbox"/>	Een partij kan zichzelf niet adequaat vertegenwoordigen en heeft geen (juridische) bijstand. Dit kan wijzen op weerstand, het niet mee willen werken aan mediation; geen vrijwilligheid.
2.	<input type="checkbox"/>	Een partij dreigt met strafrechtelijke aangifte.
3.	<input type="checkbox"/>	Een sleutelfiguur wil niet (wie zijn partij?, wie vertegenwoordigt de provincie?, wie heeft het mandaat en wie beslist uiteindelijk?)
4.	<input type="checkbox"/>	Vermijden van precedentwerking (bijvoorbeeld ten aanzien van functiewaardering of in geval van beoordelingsgeschil 'A wordt B').
5.	<input type="checkbox"/>	Het gaat om het principe, waarover de rechter moet beslissen (jurisprudentie maken).
6.	<input type="checkbox"/>	Op voorhand is duidelijk hoe het juridisch oordeel zal uitvallen (er is geen juridische onderhandelingsruimte) zie 1. indicaties.
7.	<input type="checkbox"/>	Externe adviescommissie (bijvoorbeeld in geval van samenwerkingsprobleem in een eenheid/team).
8.	<input type="checkbox"/>	Het conflict kan zelf worden opgelost (inschakelen mediator niet nodig).

## Bijlage 2c. Gebruik verwijzingsindicaties bij externe geschillen in (pre)mediation

### Indicaties en contra-indicaties in premediations in externe geschillen

<b>indicaties</b>	<b>aantal</b>
A. Er is sprake van onderhandelingsruimte	45
B. Partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar	51
C. Er bestaat een emotionele component in het conflict tussen partijen	53
D. Partijen verwachten dat een gerechtelijke procedure geen soelaas biedt en/of duurder is dan bemiddelen	29
E. Partijen interpreteren de feiten verschillend/communicatieprobleem	53
F. Partijen hebben er moeite mee met de onderhandelingen te beginnen	23
G. Partijen erkennen dat er sprake is van een conflict en willen het conflict snel opgelost hebben	31
H. Partijen willen de zaak vertrouwelijk regelen	3
I. Partijen willen een juridisch precedent vermijden	4
J. Andere redenen:	
1. overleg heeft geen resultaat opgeleverd	6
2. overige redenen	7

<b>contra-indicaties</b>	<b>aantal</b>
K. Een partij kan zichzelf niet adequaat vertegenwoordigen en heeft geen bijstand	2
L. Een partij dreigt met strafrechtelijke aangifte	2
M. Partijen zijn concurrenten in een hoog geconcentreerde markt	2
N. De sleutelfiguren willen niet	8
O. Vermijden van precedentwerking	13
P. Het gaat om het principe, waarover de rechter moet beslissen	13
Q. Op voorhand is duidelijk hoe het juridisch oordeel zal uitvallen	25
R. Externe adviescommissie	3
S. Kennelijk niet-ontvankelijk/ongegrond	1
T. Andere redenen:	
1. groot aantal verschillen partijen	4
2. ingetrokken na overleg/ambtelijk herzien	2
3. nieuwe wetgeving/maken van jurisprudentie	1
4. reeds rechterlijke uitspraak gedaan in hetzelfde geschil	1
5. zelf oplossen	9
6. overige redenen	5

Toelichting begrip onderhandelingsruimte: bij de start van het project Mediation is de onderhandelingsruimte smal uitgelegd, in die zin dat uitsluitend gekeken werd naar het onderwerp van het conflict en de daarbinnen al dan niet bestaande juridische onderhandelingsruimte. Gaandeweg het project is de onderhandelingsruimte steeds ruimer uitgelegd, in die zin dat naast de juridische onderhandelingsruimte in het conflict ook gekeken wordt naar andere mogelijke oplossingsrichtingen voor het conflict, zoals herstel van de communicatie en verbeteren van de relatie.

**Indicaties en contra-indicaties in mediations in externe geschillen**

<b>indicaties</b>	<b>aantal</b>
A. Er is sprake van onderhandelingsruimte	21
B. Partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar	19
C. Er bestaat een emotionele component in het conflict tussen partijen	25
D. Partijen verwachten dat een gerechtelijke procedure geen soelaas biedt en/of duurder is dan bemiddelen	12
E. Partijen interpreteren de feiten verschillend/communicatieprobleem	20
F. Partijen hebben er moeite mee met de onderhandelingen te beginnen	9
G. Partijen erkennen dat er sprake is van een conflict en willen het conflict snel opgelost hebben	14
H. Partijen willen de zaak vertrouwelijk regelen	2
I. Partijen willen een juridisch precedent vermijden	3
J. Andere redenen:	
1. overleg heeft geen resultaat opgeleverd	3
2. overige redenen	7

<b>contra-indicaties</b>	<b>aantal</b>
K. Een partij kan zichzelf niet adequaat vertegenwoordigen en heeft geen bestand	1
L. Een partij dreigt met strafrechtelijke aangifte	2
M. Partijen zijn concurrenten in een hoog geconcentreerde markt	1
N. De sleutelfiguren willen niet	1
O. Vermijden van precedentwerking	2
P. Het gaat om het principe, waarover de rechter moet beslissen	3
Q. Op voorhand is duidelijk hoe het juridisch oordeel zal uitvallen	6
R. Externe adviescommissie	1
S. Kennelijk niet-ontvankelijk/ongegegrond	0
T. Andere redenen:	
1. groot aantal verschillen partijen	1
2. ingetrokken na overleg/ambtelijk herzien	1
3. nieuwe wetgeving/maken van jurisprudentie	0
4. reeds rechterlijke uitspraak gedaan in hetzelfde geschil	0
5. zelf oplossen	2
6. overige redenen	4

## **Bijlage 2d. Gebruik van verwijzingsindicaties bij interne geschillen in (pre)mediation**

### **Indicaties en contra-indicaties in premediations bij interne geschillen**

<b>indicaties</b>	<b>aantal</b>
A. Er is sprake van onderhandelingsruimte	11
B. Partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar	11
C. Er bestaat een emotionele component in het conflict tussen partijen	12
D. Partijen verwachten dat een gerechtelijke procedure geen soelaas biedt en/of duurder is dan bemiddelen	4
E. Partijen interpreteren de feiten verschillend/communicatieprobleem	13
F. Partijen hebben er moeite mee met de onderhandelingen te beginnen	3
G. Partijen erkennen dat er sprake is van een conflict en willen het conflict snel opgelost hebben	7
H. Partijen willen de zaak vertrouwelijk regelen	3
I. Partijen willen een juridisch precedent vermijden	3
J. Andere redenen:	
1. overleg heeft geen resultaat opgeleverd	2
2. overige redenen	1

<b>contra-indicaties</b>	<b>aantal</b>
K. Een partij kan zichzelf niet adequaat vertegenwoordigen en heeft geen bijstand	2
L. Een partij dreigt met strafrechtelijke aangifte	0
M. Partijen zijn concurrenten in een hoog geconcentreerde markt	0
N. De sleutelfiguren willen niet	6
O. Vermijden van precedentwerking	7
P. Het gaat om het principe, waarover de rechter moet beslissen	1
Q. Op voorhand is duidelijk hoe het juridisch oordeel zal uitvallen	9
R. Externe adviescommissie	1
S. Kennelijk niet-ontvankelijk/ongegrond	0
T. Andere redenen:	
1. groot aantal verschillen partijen	0
2. ingetrokken na overleg/ambtelijk herzien	2
3. nieuwe wetgeving/maken van jurisprudentie	0
4. reeds rechterlijke uitspraak gedaan in hetzelfde geschil	0
5. zelf oplossen	5
6. overige redenen	0

**Indicaties en contra-indicaties in mediations bij interne geschillen**

<b>indicaties</b>	<b>aantal</b>
A. Er is sprake van onderhandelingsruimte	6
B. Partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar	6
C. Er bestaat een emotionele component in het conflict tussen partijen	6
D. Partijen verwachten dat een gerechtelijke procedure geen soelaas biedt en/of duurder is dan bemiddelen	3
E. Partijen interpreteren de feiten verschillend/ communicatieprobleem	5
F. Partijen hebben er moeite mee met de onderhandelingen te beginnen	2
G. Partijen erkennen dat er sprake is van een conflict en willen het conflict snel opgelost hebben	5
H. Partijen willen de zaak vertrouwelijk regelen	2
I. Partijen willen een juridisch precedent vermijden	2
J. Andere redenen:	
1. overleg heeft geen resultaat opgeleverd	1
2. overige redenen	1

<b>contra-indicaties</b>	<b>aantal</b>
K. Een partij kan zichzelf niet adequaat vertegenwoordigen en heeft geen bijstand	2
L. Een partij dreigt met strafrechtelijke aangifte	0
M. Partijen zijn concurrenten in een hoog geconcentreerde markt	0
N. De sleutelfiguren willen niet	0
O. Vermijden van precedentwerking	1
P. Het gaat om het principe, waarover de rechter moet beslissen	1
Q. Op voorhand is duidelijk hoe het juridisch oordeel zal uitvallen	1
R. Externe adviescommissie	0
S. Kennelijk niet-ontvankelijk/ongegegrond	0
T. Andere redenen:	
1. groot aantal verschillen partijen	0
2. ingetrokken na overleg/ambtelijk herzien	0
3. nieuwe wetgeving/maken van jurisprudentie	0
4. reeds rechterlijke uitspraak gedaan in hetzelfde geschil	0
5. zelf oplossen	0
6. overige redenen	0



***Bijlage 3. Bevoegdhedenregister***





#### **Bijlage 4. Voorbeeldbrief start mediation**

---

**PERSOONLIJK VERTROUWELIJK** Projectbureau MEDIATION  
.. Postbus 10078  
8000 GB Zwolle  
Telefoon 038 425 13 73  
Telefax 038 425 48 04

<b>Uw kenmerk</b>	<b>Uw brief</b>	<b>Ons kenmerk</b>	<b>Datum</b>
		BA/2005/ ...	..
<b>Bijlagen</b>	<b>Doorkiesnummer</b>	<b>Inlichtingen bij</b>	
3	038-425 ..		

#### **Onderwerp**

Start mediation/uitnodiging eerste bijeenkomst.

Geachte heer/mevrouw,

Onder verwijzing naar het heden met u gevoerde telefoongesprek, bevestig ik hierbij de start van het mediationtraject in verband met het door u ingediende bezwaar tegen ..

Een en ander betekent dat de behandeling van uw bezwaar met ingang van heden is opgeschort tot het moment van beëindiging van het mediationtraject.

#### HET VERDIENT ALTIJD DE VOORKEUR TELEFONISCH EEN AFSpraak TE MAKEN.

Zoals met u is afgesproken zal (indien afspraak met partij persoonlijk telefonisch is gemaakt) het eerste mediationgesprek, onder leiding van de projectmediator ....., plaatsvinden op ...., van ... tot .... in het bestuursgedeelte van het provinciehuis, kamer ..

#### ALTERNATIEF

Hierbij nodig ik u uit voor het eerste mediationgesprek, onder leiding van de projectmediator .... Het gesprek zal plaatsvinden op .., van ... tot ....., in het bestuursgedeelte van het provinciehuis, kamer ...

Indien u onverhoopt verhinderd bent, verzoek ik u mij dat per omgaande te berichten. Zonder bericht verwacht ik u op .....

De provincie laat zich in dit mediationtraject vertegenwoordigen door ..  
(Partij ..) wordt vertegenwoordigd door ..

Hierbij ontvangt u de folder 'Mediation, oplossing door bemiddeling' waarin u meer achtergrondinformatie over mediation en ons project vindt. Tevens ingesloten treft u het NMI-reglement en een concept-mediationovereenkomst.

Mocht deze brief en/of de bijlagen vragen bij u oproepen dan kunt u contact met mij opnemen via telefoonnummer ..

Hoogachtend,  
Projectbureau Mediation

..

projectsecretaris mediation

## **Bijlage 5. Standaard Mediationovereenkomst**

---

### **Mediationovereenkomst**

**VERTROUWELIJK**

#### **Partij A:**

Vertegenwoordiger(s):

#### **Partij B:**

#### **Onderwerp van het geschil:**

#### **Afspraken:**

Partijen verklaren zich akkoord met de onderstaande algemene afspraken. Deze afspraken vormen samen de Mediationovereenkomst zoals genoemd in het reglement van de Stichting Nederlands Mediation Instituut (NMI) (bijgevoegd). De bepalingen van dit reglement vormen uitgangspunt voor eventuele nadere afspraken tijdens de mediation en zijn van toepassing voorzover daarover expliciet afspraken door partijen zijn gemaakt.

1. Partijen en de mediator nemen tegenover elkaar de inspanningsverplichting op zich het geschil op te lossen door mediation. Partijen zijn bereid onder leiding van de mediator met elkaar over hun geschil te spreken. Zij zullen daarbij naar elkaars argumenten luisteren en zoeken naar oplossingen in wederzijds belang. Voor het oplossen van het geschil zijn zij zelf verantwoordelijk.
2. De bemiddelingsgesprekken worden gevoerd op basis van volledige vrijwilligheid. Als één der partijen of de mediator de bemiddelingsprocedure wil beëindigen gebeurt dat.
3. Bij de gesprekken zijn alle partijen aanwezig of vertegenwoordigd. Het is mogelijk om ter ondersteuning iemand mee te nemen.
4. Als partijen of de mediator dat wenselijk vinden kunnen ook afzonderlijke gesprekken met de mediator plaatsvinden.
5. Wat wordt besproken tijdens de bemiddeling wordt vertrouwelijk behandeld. Alle partijen en de mediator verbinden zich tot geheimhouding en beslotenheid en verklaren het daaromtrent bepaalde in het NMI Mediation Reglement van overeenkomstige toepassing.
6. Als de bemiddelingsprocedure voortijdig is beëindigd kunnen partijen elkaar niet binden aan tijdens die procedure gedane uitspraken. Tijdens de bezwaarschriften- en/of klachten-procedure en een eventuele rechterlijke procedure zullen partijen geen beroep doen op deze niet-bindende uitspraken.
7. Indien de beëindiging niet tijdens een bijeenkomst plaatsvindt zal degene die wil beëindigen alle betrokken partijen, de mediator en de projectsecretaris daarover schriftelijk informeren.
8. De kosten van de mediator komen voor rekening van de provincie Overijssel. Voorzover in overleg met partijen besloten wordt deskundige derden in te schakelen voor advies of onderzoek, komen de kosten daarvan voor rekening van partijen zelf.
9. De deelnemers aan de bemiddeling zullen na beëindiging daarvan een evaluatieformulier invullen en toezenden aan de projectsecretaris ten behoeve van onderzoek.
10. De mediator en de secretaris zijn niet aansprakelijk voor schade, van welke aard dan ook, die voor partijen of bij de mediation betrokkenen mocht voortvloeien uit de mediation, een en ander in de ruimste zin des woords.

Zwolle, ..

Partij A

Partij B

Mediator

Secretaris

## **Bijlage 6. Overzicht voorlichtingsactiviteiten**

### **6.1 Publicaties**

#### a. Projectplannen en rapportages

Gedurende de looptijd van het project zijn de volgende projectplannen en rapportages verschenen:  
*Projectplan Mediation, Vernieuwend perspectief, januari 2001;*  
*Project Mediation, Tussentijdse rapportage en activiteiten en ervaringen in 2001, maart 2002;*  
*Project Mediation, Eindevaluatie en onderzoeksresultaten, januari 2003;*  
*Projectplan Mediation, Van mediationvaardigheden, naar premediation, naar mediation, oktober 2003.*

#### b. Folder 'Mediation, oplossing door bemiddeling'

In de folder wordt een korte beschrijving gegeven wat mediation is, wat de voordelen zijn, in welke gevallen bemiddeling een goed alternatief kan zijn, hoe mediation in zijn werk gaat, en worden enkele voorbeelden genoemd. In een inlegvel is enige achtergrondinformatie gegeven over het project Mediation.

Met de beslissing in 2003 om het project te verlengen is deze folder geactualiseerd.

#### c. Internet en intranet

Op het intra- en internet wordt in het kort beschreven wat mediation is, wat de voordelen zijn, in welke gevallen bemiddeling een goed alternatief kan zijn, hoe mediation in zijn werk gaat. Op het intranet staat mediation op het personeelsplein. Ook via deze weg kwamen collega's bij het projectbureau informeren als zij in een conflict terecht dreigden te komen. Hierdoor is in sommige gevallen in een vroegtijdig stadium een conflict voorkomen.

Via internet is de afgelopen periode veel informatie verstrekt aan andere provincies, gemeenten, bedrijven en burgers. Dit heeft ertoe geleid dat verzoeken om geschillen op te lossen niet alleen via de interne organisatie binnen kwamen, maar ook rechtstreeks via de externe omgeving. Op zowel intra- als internet worden o.a. de actuele cijfers, rapportages, artikelen over mediation en de pool van mediators vermeld.

#### d. Video en dvd

In 2002 is er, met financiële steun van het Ministerie van Justitie, een video gemaakt waarin de provincie Overijssel een beeld schets van het mediationproces. In de video '*Mediation, een buitengewone ervaring*' wordt door middel van interviews verteld wat mediation is en wat het niet is, welke kansen er liggen voor de overheid met deze nieuwe vorm van conflictbemiddeling, op welke wijze de provincie Overijssel hiermee ervaring op gaat doen. De kijker wordt niet alleen geïnformeerd, maar ook uitgenodigd zelf initiatieven in die richting te ontwikkelen.

In 2005 is een dvd verschenen, *Mediation, Bruggen bouwen*.

In deze film maakt de kijker kennis met een concreet voorbeeld van hoe mediation in de praktijk bij de overheid werkt. Het verhaal is gebaseerd op een werkelijke gebeurde mediation.

Er komt een bezwaar binnen en dan ...! Vaak blijken er ook andere mogelijkheden te zijn dan een (juridische) strijd tussen reclamant en overheid. Mediation kan helpen het overleg tussen partijen weer op gang te brengen. Kortom: een brug te slaan tussen 'schijnbaar' onoverkomelijke conflicten. Beide films zijn vooral bedoeld voor bestuurders en ambtenaren van gemeenten, waterschappen en provincies.

#### e. Congressen en studiedagen

Op 29 november 2001 hebben de vier Zwolse mediationprojecten (project Mediation van de provincie Overijssel, Mediation naast rechtspraak van de Rechtbank Zwolle, Mediation andere rechtshulp van Bureau Rechtshulp Zwolle, project Buurtbemiddeling van de Stichting Stad en Welzijn Zwolle) het congres 'Mediation een publieke zaak?' gehouden. Het congres mocht zich verheugen in een zeer goede opkomst en zeer positieve reacties op het programma.

In de projectperiode is ook diverse keren door het projectbureau Mediation opgetreden tijdens congressen en studiedagen.

Genoemd worden:

- Studiemiddag 'Mediation in Ruimtelijke Ordening en Milieu (14 november 2001);
- 1<sup>e</sup> Jaarcongres Mediation 'Mediation: wat levert het op?' (13 december 2001);
- In Axis Innovatiecentrum Openbaar Bestuur 'Innovatie in actie' (19 juni 2002);

- Studiedag Euroforum 'Mediation, een voordelige oplossing voor private en publieke conflicten' (18 september 2002);
- Studiemiddag NIROV 'Rechter of mediator?' (9 oktober 2002);
- VNG Vereniging Juridische Kwaliteitszorg 'Beter omgaan met bezwaren' (23 mei 2003);
- Rijksuniversiteit Groningen 'Rechtsbescherming op maat' (23 oktober 2003).

Met het symposium en de studiemiddag 'Mediation een publieke zaak!' wordt op 24 november 2005 de projectperiode afgesloten.

#### f. Tijdschriften en kranten

Naast de publicaties in het Nieuwsbulletin van de provincie Overijssel, Transistor en het Overijssels Overzicht (weekbericht van de provincie Overijssel) zijn verschillende artikelen gepubliceerd over het project Mediation.

Genoemd worden:

- De Volkskrant, interview 'Emotie helpt bij oplossen conflict' (7 augustus 2001);
- Tijdschrift Handhaving artikel 'Mediation in milieu en ruimtelijke ordening' (november 2001);
- Nieuwsbrief ADR 'Have no fear the peer-mediators are here' (december 2001);
- Binnenlands Bestuur publicaties 'Conflictbemiddeling voorkomt gang naar de rechter' (12 april 2002), 'Neveneffecten bemiddeling positief' (4 april 2003);
- ADR Actueel 'De ontdekking van de premediation' (juni 2002), 'Proefproject mediation provincie Overijssel' (december 2002), 'De gouden kansen van mediation' (november 2004);
- Metro publicatie 'Minder geschillen voor de rechtbank in Overijssel' (19 maart 2004);
- NRC-publicatie 'Overijssel scoort met mediation' (20 maart 2004);
- Provincies.nl artikel 'De wederpartij aan tafel. Mediation draagt bij aan Andere Overheid' (december 2004).

## **6.2 Interne voorlichting**

In de eerste jaren van het project is door het projectbureau Mediation veel aandacht gegeven aan interne voorlichting.

In 2001 zijn voorlichtingsbijeenkomsten gehouden voor de Ondernemingsraad, het team Juridische Zaken (BAJZ), leden van het Provinciaal Juridische Vakberaad, de personeelsadviseurs (MIPO), de toezichthouders (EMTH), cluster Handhaving (BAOB), Toolkit voor managers.

In 2002 is een presentatie aan ambtenaren gegeven van de video. Daarnaast zijn in dat jaar voorlichtingsbijeenkomsten gehouden voor het team Kabinet (BAK), team Vergunningverlening en Handhaving (WBVH), trainees, Ondernemingsraad, cluster Financiële Verhoudingen (BAOB), team Projecten (LNL).

In 2004 is nog een voorlichtingsbijeenkomst gehouden ten behoeve van nieuwe medewerkers.

## **6.3 Externe voorlichting**

In 2001 is voorlichting gegeven aan de gemeenten Rotterdam, Steenwijk, Apeldoorn, Juridisch Vakberaad Friese Waterschappen, Bestuurlijk Provinciaal Handhaving Overleg.

In 2002 zijn 2 voorlichtingsbijeenkomsten gegeven respectievelijk aan de klachtencoördinatoren en leden van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Enschede. Dat is ook gebeurd aan de juridische adviseurs en secretarissen van de bezwaarencommissies van de gemeente Zwolle, de personeelsadviseurs van de gemeente Apeldoorn en het Gemeentelijk Havenbedrijf gemeente Amsterdam en aan de gemeente De Bilt en Breda. Verder hebben in 2002 4 provincies belangstelling getoond, namelijk het Provinciaal Juridisch Platform van de provincie Gelderland en bestuurlijk-juridische medewerkers van de provincies Zuid- en Noord-Holland en Flevoland.

Voorlichtingsbijeenkomsten zijn ook gehouden ten behoeve van de Belastingdienst, de Stichting Carmel College te Hengelo en de Bestuursacademie Groningen. Het project is tot slot onder de aandacht gebracht van In Axis, innovatiecentrum openbaar bestuur.

In 2003 hebben de voorlichtingsactiviteiten zich beperkt tot de gemeenten Assen en Hengelo.

In 2004 is voorlichting gegeven aan de provincies Groningen en Noord-Brabant en aan de gemeenten Amersfoort en Deventer.

## ***Bijlage 7a. Programma Verwijzerscursus***

### **Programma Verwijzerscursus Mediation**

Voor : team Juridische Zaken:  
secretarissen bezwaar en beroep en juridisch adviseurs

Op : datum

Van : 09.00 – 17.00 uur

Locatie : ..

#### **Deelnemers:**



## Dag 1

### Ochtendprogramma

09.00 – 09.15	Welkom, bespreking programma en leerdoelen.
09.15 – 10.15	Inventarisatie persoonlijke ervaringen en wensen/vaststellen rode draden en persoonlijke leerdoelen <i>Thomas Kilmann-test en leerdoelen op flips</i> .
10.15 – 11.00	Inleiding mediation: overleg, premediation en mediation/bijzondere kenmerken overheidsmediation/het mediationproces/positie mediator en partijen.
11.00 – 11.15	PAUZE
11.15 – 12.15	Oefening (persoonlijke leerdoelen): casus.
12.15 – 12.30	Oogst van de ochtend.
12.30 – 13.30	LUNCH

### Middagprogramma

13.30 – 14.30	Verdieping bemiddelingsvaardigheden: actief luisteren/omgaan met emoties/impasses doorbreken/weerstand herkennen, leren hanteren en ombuigen/interventies/vraagtechnieken.
14.30 – 15.00	Oefening (bemiddelingsvaardigheden). De kunst van het vragen stellen.
15.00 – 15.15	PAUZE
15.15 – 16.45	Oefening (weerstand en oplossingen). Casus.
16.45 – 17.00	Oogst van de dag en wensen voor de tweede dag.

## Dag 2

### Ochtendprogramma

09.00 – 09.15	Bespreking programma en leerdoelen.
09.15 – 10.00	Inleiding rol en positie verwijzers/indicaties en contra-indicaties/contact met partijen.
10.00 – 11.00	Oefening (plus nabespreking en feedback).
11.00 – 11.15	PAUZE
11.15 – 12.15	Oefening (intakegesprek premediation).
12.15 – 12.30	Oogst van de ochtend.
12.30 – 13.30	LUNCH

### Middagprogramma

13.30 – 14.00	Inleiding specifieke aandachtspunten die een mediation met een overheidsorgaan als partij met zich meebrengt: wettelijke termijnen, beleidsvrijheid en gebondenheid (onderhandelings- en dus ook oplossingsruimte), positie derdebelanghebbenden, vertrouwelijkheid versus openbaarheid (WOB), precedentwerking, mandaten en bestuurlijke besluitvorming.
14.00 – 15.00	Oefening (vervolg intakebesprek premediation).
15.00 – 15.15	PAUZE
15.15 – 16.45	Oefening (intakegesprek mediation).
16.45 – 17.00	Oogst van de dagen/evaluatie/verankering in de praktijk.

***Bijlage 7b. Opzet training Communicatie en Conflictherkenning***

**Training Communicatie en Conflictherkenning**

Op : datum  
Van : 09.00 – 17.00 uur  
Locatie : ..

**Deelnemers:**

..  
..  
..

## **Dag 1. Communicatie**

### **Ochtendprogramma**

09.00 – 10.00	Welkom, bespreking programma, inventariseren wensen en verwachtingen. Kennismaking met kaartspel waarden en normen.
10.00 – 10.30	Verschillende niveaus van communicatie.
10.30 – 11.45	Oefening LSD (Luisteren Samenvatten Doorvragen).
11.00 – 11.15	PAUZE
11.15 – 12.00	Gedragstijlen Kilmann.
12.00 – 12.30	Vorbereiding oefening: Voeren van een moeilijk gesprek.
12.30 – 13.30	LUNCH

### **Middagprogramma**

13.30 – 13.45	Foto-oefening.
13.45 – 15.00	Oefening: Voeren van een moeilijk gesprek.
15.00 – 15.15	PAUZE
15.15 – 16.00	Belangeninventarisatie.
16.00 – 16.45	Oefening.
16.45 – 17.00	Oogst van de dag en wensen voor de tweede dag.

## Dag 2. Conflicten

### Ochtendprogramma

09.00 – 09.15	Welkom, terugblik eerste dag. Bespreking programma en leerdoelen.
09.15 – 10.00	Escalatieladder. Conflictstijlen/roos van Leary.
10.00 – 10.45	Oefening; rollenspel: casus uit de praktijk.
10.45 – 11.00	PAUZE
11.00 – 11.45	Oefening; rollenspel: casus uit de praktijk.
11.45 – 12.30	Voorbereiding moeilijk gesprek.
12.30 – 13.30	LUNCH

### Middagprogramma

13.30 – 13.45	Troespel.
13.45 – 15.00	Oefening; voorbereiden en spelen casus uit de praktijk.
15.00 – 15.15	PAUZE
15.15 – 16.15	Oefening; rollenspel: casus uit de praktijk.
16.15 – 16.45	Oogst van de cursus. Gebruik van de vaardigheden in jouw praktijk. Wat heb je nodig, wat kan het projectbureau Mediation je bieden?