

## ***Statenstuk* 2006-233**

---

### **Invoering mediation(vaardigheden)**

---

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie op 28 juni 2006
- provinciale staten op 5 juli 2006

Voorgestelde status: **B-stuk**

Initiatiefvoorstel van de leden mevrouw M.J. Kaal en de heer L. Bomhof

---

## Inleiding

### *Waarom mediation?*

De overheid is al sinds het Regeerakkoord van augustus 1998 overtuigd van de wenselijkheid de juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen. Mediation kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Mediation kenmerkt zich door het met behulp van een onpartijdige derde samen met partijen zoeken naar een oplossing van een conflict of het voorkomen van een conflict. Door middel van mediation wordt de burger op een meer gelijkwaardige wijze betrokken bij het openbaar bestuur en zal de effectiviteit en legitimiteit van het bestuur worden vergroot.

De rol van de overheid leidt op vele terreinen tot het nemen van besluiten, waarbij belangen van groepen en individuele burgers een belangrijke rol spelen. Geschillen zijn echter niet altijd te vermijden. De weg naar het *nemen van een besluit* kan niet worden bewandeld zonder de betrokken belangen van burgers, belangengroeperingen, instellingen, bedrijfsleven en medeoverheden hierbij in ogenschouw te nemen. Hiertoe wordt veelal gebruikgemaakt van inspraakprocedures op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of het horen van belanghebbenden in een andere geëigende vorm. Het door de overheid te nemen besluit zal niet altijd bij iedere burger in goede aarde vallen. De overheid heeft namelijk het algemeen belang te dienen. Echter, door op een meer gelijkwaardige wijze de diverse belangen in beeld te krijgen, kan duidelijkheid en begrip bij de burger worden bereikt. Hetzelfde geldt voor het *oplossen van geschillen* tussen de burgers en de overheid. Ook hierbij is het van belang om op een meer gelijkwaardige wijze te komen tot een besluit dat een juiste balans biedt tussen het te dienen algemeen belang en de belangen van derden. Zoals bekend heeft de bestuursrechter niet de taak om met een juridische beoordeling van de zaak het tussen bestuursorgaan en burger gerezen geschil op te lossen. Veelal treedt de bestuursrechter op als een soort arbiter en toetst slechts of het bestuursorgaan op basis van de beschikbare feiten tot een juiste beslissing is gekomen. Hierdoor wordt niet altijd maximaal tegemoetgekomen aan de wederzijdse belangen van partijen. Formele juridische bezwaar- en beroepsprocedures zouden slechts dan moeten worden ingezet als geen andere vorm van oplossing van het geschil mogelijk is. Dit leidt tot een beter gedragen besluit met een hoger democratisch gehalte.

### *Ervaringen elders met mediation*

Overheid en burger moeten meer samenwerken in plaats van als partijen tegenover elkaar staan. De inzet van mediation als alternatieve vorm van conflictoplossing is een succesvol instrument gebleken bij onder andere de provincie Overijssel, de Raad van State en de rechtbanken. Ook de provincies Groningen en Zuid-Holland hebben onlangs mediation ingevoerd als vorm van conflictoplossing. Het project bij de provincie Overijssel heeft de toegevoegde waarde laten zien van de inzet van mediation in de voorfase en in de fase van bezwaar. Conflictoplossing door middel van mediation heeft ertoe bijgedragen dat in minder gevallen de gang naar de rechter wordt gevolgd (dejuridisering) en gezamenlijk een oplossing wordt gevonden voor het gerezen conflict (de-escalatie).

### *Waarom ook in Drenthe?*

Een andere reden om met het voorstel te komen om mediation in te voeren als vorm van geschillenbeslechting zijn de uitkomsten van het in juni 2005 uitgevoerde Klanttevredenheidsonderzoek rechtsbescherming. Door middel van een schriftelijke enquête onder alle reclamanten is onderzoek gedaan naar de ervaringen en bevindingen met de bezwaarschriftenprocedure bij de provincie Drenthe. Een belangrijke uitkomst is dat een belangrijk deel van de geënquêteerde reclamanten aangeeft graag de mogelijkheid te willen hebben om, voorafgaand aan de bezwaarprocedure, nog met de betrokken ambtenaar te overleggen om te bezien of het probleem opgelost zou kunnen worden.

Uit het Jaarverslag 2005 van de Commissie van advies voor de bezwaarschriften en klachten van de provincie Drenthe blijkt dat in 2005 21 van de 65 bezwaarschriften zijn ingetrokken, waarvan 18 nadat overleg had plaatsgevonden en het conflict was opgelost.

Verder is uit het onderzoek gebleken dat de reclamanten meer van hun ingediende bezwaren terug willen zien in de motivering van de beslissing op hun bezwaarschrift.

Uit het Jaarverslag 2005 blijkt dat de commissie het aantal intrekkingen als een gevolg ziet van de toepassing van informele bemiddelingspogingen. Door de verdere ontwikkeling van mediationvaardigheden van het secretariaat en de bezwaarschriftencommissie kunnen partijen in nog meer gevallen komen tot een oplossing van het geschil, zonder dat er een juridische procedure moet worden gevolgd.

#### *Mediation(vaardigheden) bij voorkomen en oplossen van conflicten*

De positieve effecten van het project Mediation bij de provincie Overijssel in de fase van bezwaar hebben geleid tot een accentverschuiving van de inzet van mediation in de fase van bezwaar naar de fase van de totstandkoming van besluiten en interactieve beleidsvorming .

Uit de door de provincie Overijssel gepresenteerde cijfers blijkt dat er in 2004 14 zaken in mediation zijn behandeld, waarvan 1 bezwaarschrift, 1 klacht, 3 voorfase, 8 ten behoeve van gemeenten en 1 ten behoeve van een waterschap. De inzet van mediation in geschillen waarin de provincie niet direct partij is, kan voordeel bieden als door een geschil van bijvoorbeeld de gemeente provinciaal beleid niet uitvoerbaar is of de uitvoering door het geschil wordt opgehouden.

Het proces inzake de vaststelling van de voor verzuring gevoelige gebieden, de zogenaamde Ammoniakkaart (Wet ammoniak en veehouderij) is een voorbeeld, waarbij de inzet van mediationvaardigheden had kunnen bijdragen aan het gezamenlijke zoeken naar een oplossing binnen de wettelijke kaders. Bij interne geschillen, zoals personele aangelegenheden, heeft de inzet van mediationvaardigheden een belangrijke toegevoegde waarde. Bij deze zaken hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn partijen gebaat bij een toekomstgerichte oplossing. Van belang hierbij is dat partijen in een zo vroeg mogelijk stadium mediationvaardigheden inzetten.

#### *Andere manier van werken*

De invoering van mediation zal moeten leiden tot een bewustwordingsproces bij zowel ambtenaren als bestuurders, waardoor potentiële conflicten eerder kunnen worden herkend. Tevens zal het aanleren van mediationvaardigheden een bijdrage leveren aan de bevordering van in- en externe samenwerking met behoud van ieders verantwoordelijkheid. Er zal meer gezocht moeten worden naar een oplossing vanuit het wederzijds belang, door meer onderlinge uitwisseling en afstemming en door waar mogelijk meer gezamenlijk optreden met gemeenten en waterschappen.

Om deze cultuurverandering te bereiken zullen binnen de provinciale organisatie voldoende kennis en vaardigheden moeten worden georganiseerd, zodat tijdig kan worden ingespeeld op potentiële conflicten.

Tevens zal bij ieder(e) ingekomen bezwaar, klacht en/of beroepschrift de inzet van mediation als mogelijkheid moeten worden bekeken. Na het nu al uitgevoerde vooronderzoek (informele bemiddeling) zal aan de hand van ontwikkelde indicatoren het secretariaat van de externe Awb-commissie zaken selecteren die geschikt lijken voor behandeling door een externe mediator. Dit zal naar verwachting 2 uur per bezwaarschrift extra kosten. Uitgaande van ongeveer 60 bezwaarschriften op jaarbasis kost dit 120 uur extra. Wordt een zaak in mediation behandeld, dan levert dit een besparing op van ongeveer 30 uur per zaak. Bij behandeling van 4 zaken in mediation levert dit een besparing op van 120 uur en wordt de extra inspanning van de toets of een zaak geschikt is voor mediation (120 uur, uitgaande van 60 bezwaarschriften) weer gecompenseerd. Tevens zal de inzet van mediationvaardigheden in de fase van voorbereiding van besluiten naar verwachting leiden tot een afname van het aantal bezwaarschriften.

## Advies

1. Besluiten tot invoering van mediation in de bezwaarschriften-, klachten- en administratieve beroepsprocedure per 1 januari 2007 en gedeputeerde staten opdragen hieraan uitvoering te geven en vóór 1 januari aan uw staten verslag uit te brengen.
2. Gedeputeerde staten opdragen zorg te dragen voor de ontwikkeling en inzet van mediationvaardigheden in de fase van totstandkoming van besluiten en bij interactieve beleidsvorming, uiterlijk per 1 januari 2008. Het college opdragen om de invoering hiervan nader uit te werken en hiervan vóór 1 januari 2007 aan uw staten verslag uit te brengen.
3. Het beschikbaar stellen van een budget ad € 35.000,- voor de implementatie, ontwikkeling en uitvoering van mediation, waarvan € 10.000,- structureel door verhoging van het budget Rechtsbeschermingsprocedures, 25000095.

## Meetbaar/Beoogd beleidseffect

Verhoging draagvlak en kwaliteit van provinciale besluiten en beleid.

Vergroting samenwerking tussen provincie en burgers en het maatschappelijk veld.

Minimaal drie zaken afgedaan via mediation.

## Argumenten

- 1.1. *Het belang van mediation bij rechtsbeschermingsprocedures in het openbaar bestuur is door middel van onderzoek en praktijkervaringen ruimschoots aangetoond.*

Door middel van een wetenschappelijk onderzoek Ruimte voor mediation van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is aangetoond dat uitkomsten van experimenten bij onder andere rechtbanken, bureaus voor rechtshulp en overheden, zoals de provincie Overijssel aantonen dat toepassing van mediation in veel gevallen leidt tot een oplossing van het conflict.

Naast de fasegewijze invoering van mediation bij de Rechtbanken (onder andere Rechtbank Assen) gaat ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State - na een proef met mediation bij de Milieukamer - door met het aanbieden van mediation naast de bestuursrechtelijke procedure. De ervaring leert dat ruim 60% van de naar mediation doorverwezen rechtszaken een geheel of gedeeltelijk positieve afloop hebben.

- 2.1. *Door de inzet van mediation(vaardigheden) in de voorfase van besluiten waarbij diverse belangen een rol spelen en bij interactieve beleidsvorming worden conflicten voorkomen en zal het provinciaal beleid een hoger democratisch gehalte krijgen. Hierdoor ontstaat er meer draagvlak bij burgers, instellingen en bedrijven en wordt de afstand tussen burger en overheid verkleind.*

De inzet van mediationvaardigheden levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Kwaliteit vertaalt zich in zaken als rechtszekerheid, legitimiteit, openheid, herkenbaarheid, betrouwbaarheid, integriteit, effectiviteit en geloofwaardigheid van het bestuur. Als burgers niet voldoende betrokken worden bij de politieke besluitvorming en wanneer zij over de besluitvorming niet voldoende worden geïnformeerd, neemt het vertrouwen in de politiek af. Om de provincie als middenbestuur dicht bij de burger te brengen, is het van belang de kwaliteit van het openbaar bestuur te verhogen. Naast programma's als De andere overheid van het Rijk, waaraan ook de provincie Drenthe een belangrijke bijdrage levert, hebben uw staten ook diverse

acties in gang gezet om de burger meer te betrekken bij de politieke besluitvorming, zoals het Politiek forum en de Inloopmogelijkheid na een statenvergadering.

Zowel bij individuele besluiten (beschikkingen op aanvraag, waaronder verklaring van geen bezwaar op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) als bij de vorming van beleid (bijvoorbeeld inrichting landelijk gebied, stedelijke vernieuwing, woningbouw en subsidiebeleid) is het van belang zorg te dragen voor een goede regie van het besluitvormingsproces. Hierbij spelen naast het juridisch kader een goede verkenning van de betrokken belangen een belangrijke rol. Motivering van de gemaakte keuzes en besluiten<sup>1</sup> is essentieel in een cultuur waarin belanghebbenden gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor de te nemen besluiten.

- 3.1. *Voor de invoering en implementatie van mediation(vaardigheden) bij het voorkomen en oplossen van geschillen is het noodzakelijk dat de betrokken medewerkers de benodigde kennis en vaardigheden inzake mediation vergaren.*

Gedeputeerde staten zullen in beeld moeten brengen op welke wijze zij invulling geven aan de ontwikkeling en instandhouding van de benodigde kennis en vaardigheden om invoering van mediation in de fase van totstandkoming van besluiten, interactieve beleidsvorming en in de bezwaar- en klachtenprocedure mogelijk te maken. Voor de inzet van externe mediators in de bezwaarschriften- en klachtenprocedure gaat de voorkeur uit naar de vorming van een mediatiopool die qua beloning gelijkgeschakeld wordt aan de leden van de externe Commissie van advies voor de bezwaarschriften en klachten. Het hiervoor bestemde budget zal structureel worden verhoogd met € 10.000,--. Dit is gebaseerd op maximaal 10 mediationzaken per jaar, uitgaande van gemiddeld 10 uur per zaak tegen een gemiddeld tarief van € 100,-- per uur. Voor het ontwikkelen van kennis en vaardigheden binnen de ambtelijke organisatie is uitgegaan van een fasegewijze invoering uitgesplitst over 2 jaar. Hiervoor is voor 2 jaar maximaal € 25.000,-- beschikbaar.

## **Uitvoering**

### **Tijdsplanning**

- Vóór 1 januari 2007: verslag GS aan PS over invoering mediation bij bezwaar-, klachten- en administratieve beroepsprocedures en ontwikkeling mediationvaardigheden binnen de provinciale organisatie.
- 1 januari 2007: invoering mediation bij bezwaar-, klachten- en administratieve beroepsprocedures.
- 1 januari 2008: invoering mediation in de fase van totstandkoming van besluiten en bij interactieve beleidsvorming.

### **Financiën**

Totale kosten	€ 35.000,--
Externe kosten	N.v.t.
Kosten voor de provincie	€ 35.000,--, waarvan € 10.000,-- structureel (verhoging budget Rechtsbeschermingsprocedures, 25000095)
Uit het budget:	Vrije bestedingsruimte, 3050102

<sup>1</sup> Zie ook Klanttevredenheidsonderzoek rechtsbescherming, Stafgroep BJC, juni 2005, pagina 10, onder 4.1.

## **Monitoring en evaluatie**

De toepassing van mediation heeft als doel te komen tot een vermindering van de juridisering en de-escalatie van conflicten. De meer gelijkwaardige positie van bij mediation betrokken partijen moet leiden tot een groter draagvlak en een betere samenwerking tussen partijen. Tevens draagt mediation bij tot meer kwaliteit van de besluitvorming en meer tevredenheid bij de partijen.

Jaarlijks zullen gedeputeerde staten een beknopt verslag uitbrengen over de resultaten van de toepassing van mediation, zoals aantal zaken waarbij mediation is toegepast en de behandelduur van deze zaken. Na drie jaar zullen gedeputeerde staten een evaluatie uitvoeren van de resultaten, effecten, baten en kosten van de invoering van mediation.

## **Extern betrokkenen**

Burgers, overheden, instellingen en bedrijven.

## **Communicatie**

De invoering van mediation in de bezwaarschriften- en klachtenprocedure bij de provincie Drenthe zal via een algemene publicatie bekend worden gemaakt. Daarnaast zal informatie over toepassing van mediation bij zowel de totstandkoming van besluiten als het oplossen van geschillen op de website worden geplaatst. Ook de bezwarenfolder en de klachtenfolder zullen zo nodig moeten worden aangepast.

## **Bijlagen**

Geen.

## **Ter inzage in de leeskamer**

1. Eindrapport project Mediation "Vernieuwend perspectief", periode 2001-2005, provincie Overijssel, november 2005.

Assen, 7 juni 2006

Kenmerk: 2006006385

De leden van provinciale staten,

mevrouw M.J. Kaal

de heer L. Bomhof

ga.coll.

## 1. De ontwikkeling van mediation in het openbaar bestuur

Mediation als vorm van alternatieve geschillenbeslechting (fase bezwaar en beroep) en als instrument bij de totstandkoming besluiten en interactieve beleidsvorming is de laatste jaren sterk in ontwikkeling. Door middel van een wetenschappelijk onderzoek Ruimte voor mediation van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is aangetoond dat uitkomsten van experimenten bij onder andere rechtbanken, bureaus voor rechtshulp en overheden, zoals de provincie Overijssel, aantonen dat toepassing van mediation in veel gevallen leidt tot een oplossing van het conflict.

In 2004 is de Raad van State gestart met mediation als proef bij de Milieukamer. Dit heeft, wegens het behalen van goede resultaten, geleid tot een vervolgtraject. Ook de rechtbanken hebben de weg naar mediation gevonden. In 2005 heeft dit geleid tot uitbreiding van het aantal rechtbanken (onder andere Assen) dat mediation als instrument van geschilbeslechting in voorkomende gevallen aan partijen aanbiedt.

Mede op basis van de positieve ervaringen van het hiervoor genoemde onderzoek heeft de minister van justitie in 2004 de wens uitgesproken dat het vanaf 2007 in heel Nederland mogelijk moet zijn om conflicten zoveel mogelijk op te lossen via mediation in plaats van via de rechter.

## 2. Wat is mediation?

Mediation kan worden omschreven als een vorm van conflictoplossing waarbij een onafhankelijke neutrale derde, een deskundige mediator, de betrokken partijen begeleidt om vanuit hun eigen belangen te komen tot een gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale oplossing van het geschil. Bij geschillen die reeds in de bezwaarfase zijn terechtgekomen ligt een externe mediator voor de hand.

Bij toepassing van mediation in de fase van totstandkoming van een besluit kan hiervoor een niet direct betrokken medewerker binnen de eigen organisatie worden ingezet. In deze fase bestaat voor het bestuursorgaan ook een grotere vrijheid om te kiezen voor daartoe opgeleide interne mediators. Er is namelijk nog geen formeel juridisch geschil.

Premediation is het selecteren van gevallen die met inachtneming van ontwikkelde indicatoren op voorhand geschikt lijken voor toepassing van mediation<sup>2</sup>. Dit is een verder ontwikkelde en uitgewerkte vorm van de nu reeds toegepaste informele bemiddeling door het secretariaat van de Commissie van advies voor de bezwaarschriften en klachten van de provincie Drenthe.

## 3. Kenmerken van mediation

### - *Vrijwilligheid*

De inzet van mediation kan alleen als beide partijen hiermee instemmen. Tevens kan op ieder moment de mediation door een partij worden beëindigd. Partijen kunnen in een eventuele rechterlijke procedure niet worden gehouden aan hun tijdens de mediation ingenomen standpunten en voorstellen, alsmede de door hen aan een mediator of aan de andere partij gedane mededelingen, behoudens hetgeen tussen hen is overeengekomen in een zogenaamde vaststellingsovereenkomst.

---

<sup>2</sup> Zie voor de gehanteerde indicatoren onder 4, Voordelen en mogelijkheden van mediation.

## - *Vertrouwelijkheid*

Partijen en hun vertegenwoordigers zijn verplicht tot geheimhouding, zowel tijdens als na de mediation. De beslotenheid van het mediationproces zorgt ervoor dat partijen tijdens het proces vrijuit met elkaar van gedachten kunnen wisselen. Door een gerechtelijke uitspraak is inmiddels erkend dat het karakter van mediation met zich meebrengt dat hierover geen informatie mag worden verstrekt aan derden, dus ook niet aan de rechter<sup>3</sup>, tenzij de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) van toepassing is.

## - *Onafhankelijkheid*

De mediator is geen partij in het conflict en heeft zelf geen belang bij het resultaat van de mediation. De mediator stelt zich integer, open en onafhankelijk op. Partijen moeten erop kunnen vertrouwen dat de mediator een neutrale positie inneemt. Partijen moeten elkaar en de mediator gaan vertrouwen.

Bij mediation in een geschil (bezwaar-, klachten- of beroepsprocedure) met een overheidsorgaan gelden daarnaast nog enkele specifieke kenmerken.

## - *Ongelijkheid van partijen*

De mediator heeft als taak om de gelijkheid van partijen zoveel mogelijk te bevorderen. Indien de ongelijke positie belemmerend kan werken, kan dit soms worden gecompenseerd door het laten bijstaan van de zwakkere partij door een professionele gemachtigde.

## - *Mandaat*

Bij een proces van mediation is het van belang dat de hierbij betrokken personen bevoegd zijn bindende afspraken te maken. Aangezien mediation nooit publiekrechtelijke procedures en rechten van derden die niet bij de mediation betrokken zijn kan en mag schaden, is het van belang dat partijen bij het aangaan van een compromis bewust zijn dat het bestuursorgaan slechts een inspanningsverplichting aan kan gaan. Bij het formuleren van het mandaat kan dit expliciet worden opgenomen. Afspraken over tussentijdse afstemming of overleg met de achterban c.q. het beslissingsbevoegde bestuursorgaan kunnen ook worden gemaakt.

## - *Derde-belanghebbenden*

Voor zover zij procespartij zijn, kunnen de derde-belanghebbenden bij de mediation worden betrokken. Overigens kunnen niet bij de mediation betrokken derden niet door de uitkomst worden gebonden.

## - *Openbaarheid*

Bij mediation tussen private partijen waartoe de overheid kan behoren, dan wel mediation in strikt bestuurlijke kring, kan vertrouwelijkheid onder omstandigheden wenselijk en haalbaar zijn. Vertrouwelijkheid in bestuurlijke aangelegenheden waarbij ook andere partijen dan bestuurders zijn betrokken, zal, gelet op het bepaalde in de WOB, minder gewenst en haalbaar zijn. Het is van belang over de wijze waarop de openheid en transparantie wordt betracht bij aanvang van de mediation afspraken te maken.

## - *Precedentwerking*

De toepassing van het gelijkheidsbeginsel en de angst voor precedentwerking kan een reëel probleem vormen. Als het lukt het concrete geval zodanig specifiek te maken dat anderen daar geen rechten aan kunnen ontleen, kan dit voorkomen worden.

---

<sup>3</sup> Kort geding 2000, nummer 65, Arrondissementsrechtbank Arnhem, 4 februari 2000.



## 4. Voordelen en mogelijkheden van mediation

De voordelen van mediation zitten met name in:

- het samen zoeken naar een oplossing. Hierdoor is de kans groter dat partijen tevreden zijn en dit voor toekomstige geschillen leidt tot een snellere overeenstemming;
- een gezamenlijk bereikt resultaat is voor alle partijen meestal gunstiger en is een gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- partijen zijn vrijer in de te volgen procedure;
- door de meer gelijkwaardige positie van partijen is de acceptatiegraad hoger en zal de nakoming geen probleem zijn.

De mogelijkheden van toepassing van mediation zijn heel divers. Uitgaande van de eerder opgesomde kenmerken van mediation, kan mediation worden ingezet zowel bij het voorkomen als het oplossen van geschillen. Naast de bereidheid van partijen moet het conflict zich lenen voor mediation.

Hiervoor zijn in de provincie Overijssel indicatoren ontwikkeld voor de beoordeling van de vraag of een geval zich leent voor mediation. In het kader van een evaluatieonderzoek van de toepassing van mediation in de provincie Overijssel door de Rijksuniversiteit Groningen is aan de lijst nog een aantal indicatoren toegevoegd. Uit het landelijk onderzoek van het WODC is gebleken dat de indicatoren een goed instrument zijn om een eerste selectie te maken.

Veel gebruikte Indicaties en contra-indicaties bij (pre)mediation

### *Indicaties*

- Er is sprake van onderhandelingsruimte.
- Partijen hebben een doorlopende relatie met elkaar.
- Er bestaat een emotionele component in het conflict tussen partijen.
- Partijen verwachten dat een gerechtelijke procedure geen oplossing biedt en/of duurder is dan bemiddelen.
- Partijen interpreteren de feiten verschillend/communicatieproblemen.
- Partijen hebben er moeite mee met de onderhandelingen te beginnen.
- Partijen erkennen dat er sprake is van een conflict en willen het conflict snel opgelost zien.
- Partijen willen de zaak vertrouwelijk regelen.
- Partijen willen een juridisch precedent vermijden.

### *Contra-indicaties*

- Een partij kan zichzelf niet adequaat vertegenwoordigen en heeft geen bijstand.
- Een partij dreigt met strafrechtelijke aangifte.
- Partijen zijn concurrenten in een hoog geconcentreerde markt.
- De sleutelfiguren willen niet.
- Het gaat om het principe, waarover de rechter moet beslissen.
- Op voorhand is duidelijk hoe het juridische oordeel zal uitvallen.
- Het geschil heeft betrekking op nieuwe wetgeving, terzake waarvan de provincie wil afwachten hoe de jurisprudentie zich ontwikkelt.
- In het geschil is al een rechterlijke uitspraak gedaan waaraan de provincie gevolg moet geven.
- De kans bestaat dat partijen in staat blijken, zonder tussenkomst van een derde, alsnog het geschil tot een oplossing te brengen.

## 5. De inzet van mediation(vaardigheden)

De meeste ervaring is opgedaan met toepassing van mediation bij de behandeling van bezwaarschriften, klachten en beroepsprocedures. Dit betreft de fase die volgt na het genomen besluit. Zowel in de provincie Overijssel als bij de Raad van State en de Arrondissementsrechtbanken zijn de ervaringen zodanig dat voortzetting of uitbreiding van mediation op meerdere terreinen in gang is gezet. Ook de provincies Groningen en Zuid-Holland zijn gestart met mediation als instrument van alternatieve geschillenbeslechting.

De inzet van mediation in de bezwaarfase kan leiden tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften dat in een juridische procedure wordt behandeld. Dit varieert van 33% van het aantal bezwaarschriften tot 48% van het aantal bezwaarschriften in de periode 2001 tot en met 2004. Tevens leidt de inzet van mediation veelal tot een kortere gemiddelde behandelingsduur, van 15 weken in 2001 tot 7,4 weken in 2004. Dit valt af te leiden uit de gepubliceerde cijfers van de provincie Overijssel<sup>4</sup>.

Zoals bekend heeft de provincie Overijssel in 2001 met het project Mediation het voortouw genomen in het zoeken naar alternatieve vormen van conflictbeheersing en -oplossing.

Op basis van een tussentijdse evaluatie van de resultaten van mediation in de bezwaarfase is in de provincie Overijssel de conclusie getrokken dat de inzet van mediationvaardigheden ook in de fase van de totstandkoming van besluiten kan worden ingezet, ter voorkoming van conflicten.

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

Jaar	Aantal	Bezwaar	Klachten	Voorfase
2001	17	15	2	
2002	23	19	2	2
2003	23	8	1	14
2004	19	1	1	17

Deze cijfers tonen aan dat hoe eerder mediationvaardigheden worden ingezet, des te groter de kans is op een breed gedragen resultaat. Hoe verder in het proces zich de standpunten hebben gevormd, des te moeilijker zijn partijen bereid om hiervan af te wijken. De inzet van mediation(vaardigheden) in de voorfase draagt bij aan:

- het pro-actief handelen
- het herkennen van potentiële conflicten
- het voorkomen van escalatie van geschillen en juridisering
- een andere manier van communiceren met de externe omgeving, in de zin van actief luisteren en doorvragen

Het gaat om het vinden van de gemeenschappelijke belangen. Kortom, het gaat hier om een andere manier van werken, waarin ruimte is voor maatwerk en de provincie die een menselijk gezicht laat zien, binnen de onderhandelingsruimte die ze heeft.

Hoewel in beginsel alle zaken onder de voorfase vallen is het aan gedeputeerde staten om enige afbakening aan te brengen. Bij een voorfase, waarin de mogelijkheid wordt geboden om zienswijzen in te dienen tegen een voorgenomen besluit of waarin een hoorplicht geldt, kan de inzet van mediationvaardigheden een goed instrument zijn ter voorkoming van conflicten.

<sup>4</sup> Eindrapportage project Mediation, vernieuwend perspectief, provincie Overijssel, november 2005, mr. A.M. de Koning, pagina 25.

Bij interactieve beleidsvorming<sup>5</sup> kan gedacht worden aan complexe trajecten zoals ontwikkeling van ruimtelijke plannen, inrichting van het stedelijke en landelijk gebied of de ontwikkeling van een nieuw subsidiebeleid.

## 6. Slot

Met het initiatiefvoorstel beogen de indieners een bijdrage te leveren aan een versterking van de kwaliteit van het openbaar bestuur door op een meer gelijkwaardige wijze als overheid in samenspraak met de externe omgeving te komen tot gezamenlijk gedragen besluiten en beleid. Dit leidt tot een versterking van de kwaliteit van provinciale besluiten en beleid en zorgt ervoor dat burgers, bedrijven, instellingen en medeoverheden zich meer betrokken voelen bij en herkennen in de provinciale besluitvorming. Naast de te verwachten gunstige effecten van de invoering van de Verordening dwangsom zal op termijn de invoering van mediation een gunstig effect kunnen hebben op het aantal bezwaarschriften, het aantal termijnoverschrijdingen en de tevredenheid van reclamanten.

---

<sup>5</sup> Het proces waarin door de overheid de ontwikkeling van (nieuw) beleid wordt georganiseerd in samenwerking met betrokken burgers.

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van de leden mevrouw M.J. Kaal en de heer L. Bomhof van 7 juni 2006, kenmerk 2006006385;

## BESLUITEN:

- I. tot invoering van mediation in de bezwaarschriften-, klachten- en administratieve beroepsprocedure per 1 januari 2007 en gedeputeerde staten opdragen hieraan uitvoering te geven en vóór 1 januari 2007 aan uw staten verslag uit te brengen;
- II. gedeputeerde staten opdragen zorg te dragen voor de ontwikkeling en inzet van mediationvaardigheden in de fase van totstandkoming van besluiten en bij interactieve beleidsvorming, uiterlijk per 1 januari 2008. Het college opdragen om de invoering hiervan nader uit te werken en hiervan vóór 1 januari 2007 aan uw staten verslag uit te brengen;
- III. tot het beschikbaar stellen van een budget ad € 35.000,-- voor de implementatie, ontwikkeling en uitvoering van mediation, waarvan € 10.000,-- structureel door verhoging van het budget Rechtsbeschermingsprocedures, 25000095.

Assen, 5 juli 2006

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

ga.coll.