

Mediation in het openbaar bestuur en bestuursrecht

Aik Kramer¹

In het openbaar bestuur en het bestuursrecht wordt tegenwoordig op verschillende manieren mediation toegepast. Dit roept de vraag op hoe deze mediationstrajecten zich verhouden tot de bestaande processen voor (politieke) besluitvorming en ook tot juridische procedures. Aan de hand van een overzicht van verschillende mediation-toepassingen laat dit artikel zien wanneer een mediator kan worden ingezet en welke rol het betrokken bestuursorgaan in de mediation speelt. De stelling is dat er een belangrijk verschil is tussen bemiddelend bestuur (waarbij de overheid beslissingsbevoegd is en in dat kader zelf bemiddelt tussen partijen of een externe mediator inzet) en onderhandelend bestuur (waarbij de overheid zelf partij in het conflict is en op gelijke voet met andere partijen aan een mediation deelneemt).

Inleiding: conflicthantering in het publieke domein

Mediation – de inzet van een onafhankelijke en neutrale bemiddelaar – speelt een steeds belangrijker rol in het Nederlandse openbaar bestuur. Daar komt men mediation in verschillende verschijningsvormen tegen: mediation tussen overheid en burger (al dan niet op verwijzing van de rechter), bemiddelend bestuur, buurtbemiddeling, beleidsbemiddeling. Het uitgangspunt is dat de inzet van mediation onnodige juridische procedures kan voorkomen en kan helpen in de totstandkoming van duurzame en effectieve oplossingen voor bestuurlijke kwesties. Maar hoe kan mediation precies aan de dagelijkse praktijk van openbaar bestuur en het bestuursrecht worden gekoppeld? Waar liggen de kansen voor bestuursorganen en burgers? Wat zijn de valkuilen?

Het doel van dit artikel is om een overzicht te geven van de verschillende toepassingen van mediation en om te laten zien hoe mediation aansluit op bestaande bestuurlijke besluitvorming en bestuursrechtelijke proce-

dures. De opkomst van mediation is een belangrijke ontwikkeling in het Nederlandse openbaar bestuur, omdat het gaat over de manier waarop wordt omgegaan met conflicten in het publieke domein. In Nederland zijn we gewend om naar de overheid te kijken voor het oplossen van maatschappelijke kwesties. Maar naarmate de maatschappij complexer wordt, is het maar de vraag of de overheid al die conflicten wel kan en moet oplossen. Vandaar dat er de laatste jaren steeds meer aandacht komt voor de 'eigen verantwoordelijkheid' van burgers en bedrijven en voor participatie van belanghebbenden in de totstandkoming van beleid en besluiten. Het vertrouwen in de overheid is op een dieptepunt en om dat vertrouwen te herstellen moeten er nieuwe bruggen worden geslagen. Onder andere door structureel mediation in te zetten.

Zowel in individuele kwesties als in brede maatschappelijke discussies wordt van mediation gebruik gemaakt. Mediation wordt toegepast bij conflicten tussen burgers of maatschappelijke organisaties, maar ook in conflicten tussen overheden en burgers of maatschappelijke

De behoefte aan dit soort processen wordt steeds groter omdat het openbaar bestuur wordt geconfronteerd met een steeds complexer wordende samenleving, met mondige burgers en machtige bedrijven – en met de realiteit dat de overheid in veel bestuurlijke kwesties slechts beperkte regiekracht heeft

lijke organisaties. Het gaat hier om een ontwikkeling waarin in aanvulling en aansluiting op *formele* bestuurlijke en juridische procedures er *informele* processen zijn ontstaan die gericht zijn op conflicthantering en praktische oplossingen. De behoefte aan dit soort processen wordt steeds groter omdat het openbaar bestuur wordt geconfronteerd met een steeds complexer wordende samenleving, met mondige burgers en machtige bedrijven – en met de realiteit dat de overheid in veel bestuurlijke kwesties slechts beperkte regiekracht heeft.

Wij constateren dat mediation grote praktische waarde heeft. Wil de inzet van mediation echter echt effect hebben dan zal dit instrument wel op de juiste manier aan bestaande procedures moeten zijn gekoppeld.

Mediation-toepassingen

We komen vandaag de dag op alle *gebieden* van het openbaar bestuur mediation tegen: in het omgevingsrecht, milieurecht, sociaal zekerheidsrecht, maatschappelijk welzijn, economie, enz. Daarnaast komen we mediation op verschillende *niveaus* tegen, bij gemeenten, provincies, het Rijk en in de rechtspraak. Ook komen we mediation tegen in verschillende *fases* van bestuurlijke besluitvorming en van juridische procedures. Uit een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Nederlands Mediation Instituut en de Vereniging Gemeenten Mediation blijkt dat een meerderheid van Nederlandse gemeenten inmiddels met mediation bekend is. Mediation wordt voornamelijk ingezet in conflicten tussen overheid en burger (Slooijer, 2013). Politiek Den Haag heeft zelfs een Mediationwet in de maak, waarmee ook de toepassing in het bestuursrecht moet worden bevorderd.

Hieronder staan een aantal mediation-verschijningsvormen in relatie tot het systeem van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), waarin het verloop van bestuurlijke besluitvorming en bestuursrechtelijke procedures staat geregeld. We maken hierbij een expliciet onderscheid tussen bemiddelend bestuur (situaties waarin het bestuur beslissingsbevoegd is) en onderhandelend bestuur (situaties waarin het bestuur partij in het conflict is en op min of meer gelijke voet met de andere partijen staat). Om iets te kunnen zeggen over de toepassing van mediation in een specifieke kwestie, moet namelijk helder zijn 'welke pet de overheid op heeft'.

Mediation-toepassingen in het openbaar bestuur en bestuursrecht:

- 1) de informele aanpak door overheden;
- 2) mediation vóór het primaire besluit (bemiddelend bestuur);
- 3) mediation vóór de beslissing op bezwaar (bemiddeld bestuur);
- 4) mediation vóór de aanvang van een beroepsprocedure (onderhandelend bestuur);
- 5) de nieuwe zaaksbehandeling en mediation op verwijzing van de bestuursrechter (onderhandelend bestuur);
- 6) beleidsbemiddeling.

Het doel van dit overzicht is te laten zien dat mediation in vergelijking met bestaande bestuurlijke- en bestuursrechtelijke procedures informeel is, maar zeker niet vrijblijvend. Wil mediation effect hebben, dan moe-

Mediation is in vergelijking met bestaande bestuurlijke- en bestuursrechtelijke procedures informeel, maar zeker niet vrijblijvend

ten de resultaten van een mediationtraject (bijvoorbeeld een vaststellingsovereenkomst of een convenant) wel meegenomen worden in de besluitvorming van het bestuursorgaan of in de rechterlijke uitspraak. Er moet bij de toepassing rekening gehouden worden met wetgeving en bestuurlijke (voor)procedures. NB: In dit artikel wordt de toepassing van mediation in situaties waar de overheid als private partij optreedt (bijvoorbeeld in een civiele procedure) buiten beschouwing gelaten.

1. De informele aanpak door overheden

De eerste verschijningsvorm van mediation die we bespreken betreft de toepassing van mediationvaardigheden door overheden zelf.

Meer dan tien jaar geleden is de provincie Overijssel het project Mediation gestart. Deze nieuwe aanpak bestaat eruit dat direct na ontvangst van een zienswijze, bezwaar of klacht van een burger de provincie contact met de burger legt. De betrokken ambtenaar neemt, zonder uitgebreide bestudering van het dossier, telefonisch contact op met de bezwaarmaker met het doel samen te zoeken naar de beste aanpak van het probleem. Op grond van indicatoren en contra-indicatoren wordt bepaald of de beste aanpak in een concreet geval een mediationtraject is, of toch het formele traject van een bezwaar- en/of beroepsprocedure (De Koning en Brouwer, 2011).

De resultaten van deze nieuwe aanpak zijn positief: de behandeltermijnen zijn teruggedrongen, veel juridische procedures worden ingetrokken en de klanttevredenheid is groter. De methode Overijssel is dan ook een voorbeeld voor andere overheden geworden. Sindsdien hebben vele bestuursorganen deze aanpak overgenomen of hebben ze een eigen variant op het model ontwikkeld. Het Ministerie van BZK heeft in 2008 onder de noemer 'Prettig contact met de overheid' een breed pionierstraject opgezet waarbij de informele aanpak werd geïntroduceerd bij tientallen overheidsorganisaties in zestien verschillende overheidsdomeinen, zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), de Wet Werk en Bijstand (WWB), handhaving, ruimtelijke ordening, vergunningen, welzijn en subsidies. De betrokken burgers zijn over het algemeen tevreden over deze pilots en geven aan dat door de informele behandelingen hun vertrouwen in de overheid is toegenomen. Ook de betrokken ambtenaren zijn tevreden over de informele aanpak en geven aan deze werkwijze te willen voortzetten (Van der Velden, Koetsenruijter en Euwema, 2010).

Auteur

1. Mr. A.M. Kramer is adviseur en mediator bij AT Osborne. Met dank aan Frank Mulder voor zijn bijdrage.



Op de rand © Marie Bertrand/Corbis

De informele aanpak en inzet van mediationvaardigheden richten zich op de rol en houding van overheden ten opzichte van burgers. De verankering van de informele aanpak is dan ook vooral een kwestie van inbedding in overheidsorganisaties. Het succes van de informele aanpak is afhankelijk van de manier waarop een overheidsorganisatie hieraan structuur geeft en in de training van het overheids personeel die de vaardigheden toepast. Het draait immers niet alleen om het toepassen van vaardigheden maar ook om een cultuuromslag in de manier waarop overheden zoals gemeenten omgaan met burgers. Burgers worden nu niet meer enkel gewezen op de rechtsmiddelen die tegen overheidsbesluiten openstaan maar zij worden actief benaderd en gevraagd naar hun belangen, wensen en behoeften.

2. Mediation vóór het primaire besluit (bemiddelend bestuur)

De tweede toepassing is de inzet van een onafhankelijke en neutrale mediator vóórdat het bestuursorgaan een primaire beslissing heeft genomen. Voor bepaalde type besluiten zoals een negatieve beschikking of een besluit dat tot stand komt door middel van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is dit de fase van de zienswijze. Het

bestuursorgaan heeft beslissingsbevoegdheid in een bepaalde kwestie en moet allereerst een *zorgvuldige belangenafweging* maken om tot die beslissing te komen. Het bestuur heeft de optie om zelf te bemiddelen of in plaats daarvan een externe mediator in te zetten. De toepassing van mediation ligt hier dan ook in het verlengde van de belangenafweging. De inzet van mediation stelt belanghebbenden in staat om zelf een oplossing voor een kwestie te zoeken, voordat het bestuursorgaan een beslissing over de kwestie neemt. Dit wordt ook wel bemiddelend bestuur genoemd (Tolsma, 2008). De mediator fungeert hier dan ook min of meer als een verlengstuk van het bestuur.

Het voorgaande betekent dat een bestuursorgaan een mediationtraject op gang brengt vóórdat er een primair besluit wordt genomen. Hiermee anticipeert het bestuursorgaan op een mogelijk conflict of geschil dat kan ontstaan door het nemen van de beslissing. Dit is te typeren als een proactieve toepassing van mediation. Denk bijvoorbeeld aan een beslissing over het wel of niet verlenen van een bouwvergunning voor het bouwen van een garage. Wanneer de gemeente aanleiding heeft om aan te nemen dat de burens van de aanvrager bezwaar zullen gaan maken – bijvoorbeeld omdat de aanvrager dit al bij de gemeente heeft aangekondigd – dan kan de

Als het betrokken bestuursorgaan een mediationtraject voorstelt, moet zij zich wel aan het resultaat kunnen en willen committeren

gemeente voorstellen eerst een mediation tussen de partijen te laten plaatsvinden vóórdat zij een beslissing neemt over het verlenen van de vergunning. In theorie zou het bestuursorgaan in de persoon van de bestuurder of de betrokken ambtenaar zelf kunnen gaan bemiddelen, maar omwille van de kwaliteit van interventie en de duidelijkheid over de rol van het bestuur ligt hier de inzet van een onafhankelijke professional voor de hand. De keuze om zelf bemiddelend op te treden of om dit uit te besteden aan een onafhankelijke mediator ligt echter niet alleen bij het bestuursorgaan. Aangezien het gaat om een vrijwillig traject, zullen alle partijen *zelf* moeten aangeven of zij in dit stadium openstaan voor een bemiddelingspoging. Zij kunnen immers aanspraak maken op rechtsbescherming en zouden eerst een besluit van het bestuursorgaan kunnen vragen.

Een ander belangrijk aspect van de deze toepassing van mediation is dat het resultaat van de mediation ook daadwerkelijk wordt meegenomen in de belangenafweging voorafgaand aan het primaire besluit. Als het betrokken bestuursorgaan een mediationtraject voorstelt, moet zij zich wel aan het resultaat kunnen en willen committeren. Aangezien het initiatief hier bij het bestuursorgaan ligt, zal voor deze toepassing dit commitment veelal aanwezig zijn. Wel zal een voorbehoud moeten worden gemaakt ter zake van de publiekrechtelijke bevoegdheid en eventuele bezwaren van derde-belanghebbenden.

In het voorbeeld van de bouwvergunning gaat het om een kleine groep van belanghebbenden. Mediation wordt echter ook toegepast wanneer er een grotere groep van belanghebbenden is en het besluit van het bestuursorgaan van meer algemene strekking is, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de besteding van publieke gelden. Denk aan een college van een gemeente die een bezuinigingsopdracht heeft ten aanzien van subsidies voor sportclubs. Als de gemeente verwacht dat er een ingewikkelde bezwaar- en beroepsprocedure kan ontstaan, dan kan de gemeente hierop anticiperen door voor te stellen dat de betrokken sportclubs eerst onder leiding van een mediator met elkaar om de tafel gaan zitten om te kijken hoe zij in de toekomst kunnen samenwerken en de pijn van de bezuinigingen kunnen verdelen.

3. Mediation vóór de beslissing op bezwaar (bemiddelend bestuur)

Een volgende toepassing van mediation is het starten van een mediationtraject wanneer een of meerdere belanghebbenden zijn opgekomen tegen een primair besluit, bijvoorbeeld door een bezwaarschrift in te dienen. Deze toepassing van mediation betekent dat het betrokken bestuursorgaan het (formele) traject van bezwaarschrift-afhandeling opschort en de burger(s) eerst uitnodigt voor een mediation. Alle opmerkingen die gemaakt zijn over mediation vóór het primaire besluit gelden ook voor mediation vóór de beslissing op bezwaar. Het verschil met toepassing van mediation vóór het pri-

maire besluit is dat er in dit geval al wél een beslissing van het bestuursorgaan ligt. Het kan zijn dat door de indiening van een bezwaarschrift pas duidelijk is geworden dat er überhaupt bezwaarmakers zijn. Het kan echter ook zo zijn dat derde-belanghebbenden het niet eens zijn met de primaire beslissing van het bestuursorgaan. Formeel gesproken kan het bestuursorgaan de beslissing nog repareren en een mediationtraject kan onderdeel zijn van de (volledige) heroverweging van het besluit. Een eventuele bezwaarschriftencommissie kan hierbij een adviserende rol spelen.

Toepassing van mediation ligt voor de hand als blijkt dat de bezwaren van belanghebbenden zich niet enkel op juridische aspecten richten maar ook blijf geven van een onderliggend conflict. De voorbeelden van burgers die door middel van bestuursrechtelijke procedures een conflict uitvechten zijn legio. Denk bijvoorbeeld aan burens die jaren procederen over een schutting die vijf centimeter moet worden verplaatst, of bedrijven die twisten over schaarse vergunningen en elkaar bevechten met handhavingsverzoeken. Het doel van de mediation is dan om vóór de bestuurlijke heroverweging te verkennen of bezwaren kunnen worden weggenomen of dat oplossingen voor het onderliggende conflict kunnen worden bedacht. Om de schijn van partijdigheid tegen te gaan en om ervoor te zorgen dat het bestuursorgaan zich op de inhoudelijke bestuurlijke afweging kan blijven richten, ligt het hier voor de hand dat het bestuursorgaan voorstelt de mediation te laten begeleiden door een externe, onafhankelijke mediator.

Mediation ligt hier ook in het verlengde van bemiddelend bestuur en wordt als het ware onderdeel van de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het besluit in kwestie. Het is juist de nadruk die op belangen worden gelegd, waardoor mediation goed aansluit bij de praktijk van bestuurlijke besluitvorming (zie ook Masselink, 2013).

4. Mediation vóór de aanvang van een beroepsprocedure (onderhandelend bestuur)

De volgende toepassingen verschillen wezenlijk van die hiervoor omdat het betrokken bestuursorgaan inmiddels een beslissing op bezwaar heeft genomen. De overheid is nog steeds beslissingsbevoegd en kan in principe altijd een nieuwe beslissing nemen. Echter, er kunnen indicaties zijn dat er een beroepsprocedure geïnitieerd zal worden door een van de belanghebbenden of door het bestuursorgaan zelf. Dit vooruitzicht van een juridische procedure kan aanleiding zijn om een mediator in te schakelen vóórdat het tot een beroepsprocedure komt. Het doel van de mediation is dan te voorkomen dat er een (onnodige) juridische procedure gevoerd gaat worden.

In deze situatie dreigt het bestuursorgaan in een juridische procedure te worden betrokken. Deze toepassing van mediation kenmerkt zich erdoor dat de overheid partij is geworden in een bepaalde kwestie. Hierdoor wordt het voor het bestuursorgaan onmogelijk om zelf nog te bemid-

delen. De toepassing van mediation ligt vanaf deze fase dan ook niet in het verlengde van bemiddelend bestuur, maar juist in het verlengde van *onderhandelend* bestuur.

Bij toepassing van mediation vóór de aanvang van een (beroeps)procedure proberen de partijen een oplossing te vinden waarbij de beslissing op bezwaar in stand blijft maar waarbij men tracht te voorkomen dat er een juridisch traject wordt gestart door een van de belanghebbenden. Hierbij is het belangrijk op te merken dat mediation en een juridische procedure elkaar niet per se uitsluiten. Het is mogelijk dat er behoefte is aan een juridische procedure om bepaalde rechtsvragen te beantwoorden én behoefte aan een mediationstraject om in aanvulling daarop afspraken te maken waar de belangen van betrokkenen en hun toekomstige relatie centraal staan.

5. De nieuwe zaakbehandeling en mediation op verwijzing van de bestuursrechter (*onderhandelend bestuur*)

Sinds eind 2011 passen alle bestuursrechters 'de nieuwe zaakbehandeling' toe. Hiermee is een thans bestaande praktijk officieel geworden. De nieuwe zaaksbehandeling, die wordt gekenmerkt door een actieve rol van de bestuursrechter, is gericht op (finale) conflictbeslechting. Hiermee komt de rechtspraak tegemoet aan kritiek vanuit de samenleving dat beroepsprocedures te lang duurden en dat met een juridische uitspraak een onderliggend conflict vaak nog niet is opgelost. De nieuwe zaaksbehandeling houdt in dat de bestuursrechter zoveel mogelijk tot een definitieve oplossing van het geschil tracht te komen. Tijdens de zitting kijkt de rechter niet alleen naar het juridische geschil maar ook naar een mogelijk onderliggend conflict. Hier past de bestuursrechter mediationvaardigheden toe (zie www.rechtspraak.nl). Daarnaast kan de rechter de partijen informeren over hun (proces)positie en met hen afspraken maken over het vervolg van de procedure

De toepassing van mediation ligt vanaf deze fase dan ook niet in het verlengde van bemiddelend bestuur, maar juist in het verlengde van *onderhandelend* bestuur

en bewijslevering. Ook kan de rechter tijdens de zitting verkennen wat de mogelijkheden zijn voor mediation en eventueel de procedure hiervoor opschorten. Hiervoor is niet alleen een actieve houding van de bestuursrechter nodig. Ook de betrokken partijen dienen een actieve houding te hebben. De gemachtigde van het bestuursorgaan moet een mandaat hebben om eventuele afspraken te maken. Hiervoor is het dikwijls nodig om in de aanloop naar de zitting al na te denken over de ruimte die het bestuursorgaan heeft voor onderhandeling en alternatieve oplossingen. Juist omdat de bestuursrechter ook instrumenten heeft voor finale geschilbeslechting – zoals de

bestuurlijke lus, het zelf in de zaak voorzien, of het vernietigen van een besluit met instandhouding van de rechtsgevolgen – geeft de nieuwe zaaksbehandeling de mogelijkheid om lange juridische procedures te voorkomen en 'rechtspraak op maat' aan partijen te bieden.

Mediation op verwijzing van de bestuursrechter

De bestuursrechter kan de partijen (waaronder het bestuursorgaan) naar een mediator verwijzen. Dit kan voor beide partijen voordelen hebben. De bestuursrechter toetst immers alleen de rechtmatigheid van een besluit. In het kader van een mediationstraject kan worden gekeken naar praktische (buiten-juridische) oplossingen. De bestuursrechter kan hiervoor de procedure in z'n geheel stopzetten of het mediation-traject parallel laten lopen aan de juridische procedure, bijvoorbeeld door een tussenvonnis te geven over een bepaald (juridisch) onderdeel van het geschil. De verwijzing naar een mediator is alleen mogelijk indien beide partijen zich daarin kunnen vinden. Mediation kan niet door de rechter afgedwongen worden. Ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State verwijst tegenwoordig op deze manier naar mediation.

Het kenmerkende aan deze toepassing van mediation is dat de overheid nu partij is geworden (zij is immers een van de partijen in de procedure). Wanneer mediation in deze fase wordt toegepast, dan kan er geen sprake zijn van bemiddelend bestuur, alleen van *onderhandelend* bestuur. Het betrokken overheidsorgaan staat op min of meer gelijke voet met de andere partij(en) en wordt door de mediator ook als zodanig behandeld (zie ook Allewijn, 2011).

6. Beleidsbemiddeling

De laatste toepassing van mediation richt zich op complexe bestuurlijke kwesties en situaties waarin er geen overeenstemming is over wat de rol van de overheid is en hoe een bepaald probleem moet worden aangepakt.

Bij beleidsbemiddeling wordt een onafhankelijke mediator (de beleidsbemiddelaar) ingeschakeld om een bredere maatschappelijke of bestuurlijke kwestie te helpen oplossen, omdat bestaande procedures voor besluitvorming en rechtsbescherming ontoereikend zijn om het probleem aan te pakken. De beleidsbemiddelaar richt zich op de coördinatieproblemen en impasses die de totstandkoming van goed beleid en goede besluiten in de weg staan. Een benadering waar verschillende belangen en onderwerpen kunnen worden geadresseerd, kan tot nieuwe oplossingen leiden omdat er verschillende dingen kunnen worden uitgeruild. Maar een dergelijke aanpak kan ook leiden tot juridische complexiteiten. Er kunnen bijvoorbeeld meerdere bestuursorganen bij een kwestie betrokken zijn, die weer gebonden zijn aan verschillende wettelijke regelingen. Hoe breng je al die belangen bij elkaar, vooral wanneer er al een conflict is ontstaan en de partijen tegenstrijdige posities hebben ingenomen?

Het verschil met de andere mediation-toepassingen is dat beleidsbemiddeling zich richt op bredere bestuurlijke kwesties die zich kenmerken door 1. meerdere belangengroepen, 2. grote complexiteit van de kwestie en 3. een beperkte regiekracht van de betrokken overheden. De beperkte regiekracht van de betrokken overheden is een gegeven en het bestuursorgaan staat daarmee op gelijke voet met de andere partij(en). In de Engelse literatuur

over dit onderwerp worden dit soort kwesties 'wicked problems' genoemd, hetgeen zich laat vertalen als *ongestructureerde problemen*. Bij ongestructureerde problemen schieten bestaande methoden van conflicthantering – zoals politieke besluitvorming of juridische procedures – tekort. Het is dan onduidelijk *wat* de oplossing voor een bepaalde kwestie is, maar onduidelijk is ook *hoe* de kwestie aangepakt moet worden. Beleidsbemiddeling onderscheidt zich van de andere mediation-toepassingen uit dit artikel doordat het zich richt op meer algemene kwesties zoals bijvoorbeeld de totstandkoming van regelgeving, beleidsontwikkeling en grote bestuurlijke operaties zoals bij gebiedsontwikkeling of het inrichten van sociale voorzieningen en het bevorderen van maatschappelijke participatie. Vanwege deze brede context kan een beleidsbemiddelaar sommige mediation-principes niet direct realiseren: vertrouwelijkheid moet worden vervangen door afspraken over communicatie met de achterban en de pers, het proces moet ruimte geven voor een uitgebreid proces van groeps-besluitvorming. Wil het traject succes hebben, dan is net als bij de andere mediation-toepassingen *commitment* van het bevoegde bestuursorgaan nodig. Een manier om dit te doen is door het bevoegde bestuursorgaan voorafgaand aan het traject bestuurlijke kaders te laten stellen. Kaderstelling staat op het eerste gezicht haaks op het doel van mediation; hoe kun je partijen zelf verantwoordelijk maken voor de oplossing van hun probleem als je ze daarin van tevoren beperkingen oplegt? Wordt het hele traject daarmee geen wassen neus? Deze vraag is terecht: als het bevoegde bestuur de speelruimte voor de andere partijen te zeer beperkt, dan kunnen de partijen niet meer autonoom deelnemen aan het proces. Maar de bestuurlijke kaderstelling is dan ook niet bedoeld om de burgers te beperken in hun onderhandelingsvrijheid maar juist om het bestuursorgaan te dwingen om het resultaat van de bemiddeling over te nemen in de uiteindelijke (beleids)beslissing. Hierbij geldt dat hoe specifiek de kaders, des te meer duidelijkheid de partijen hebben over het bestuurlijk commitment. Juist door te differentiëren op verschillende (deel)onderwerpen kan het bestuur zich committeren aan het traject en tegelijk bepaalde algemene belangen veiligstellen (Laws, Van der Heijden, Wagenaar, Kramer en Hoogendoorn, 2012).

Conclusie

Mediation wordt toegepast in situaties waarin burgers en/of maatschappelijke organisaties tegenover elkaar staan en de overheid een bemiddelende rol heeft, of in situaties waarin overheid en burger tegenover elkaar zijn komen te staan. De overheid kan zelf mediationvaardigheden toepassen (informele aanpak) of een professionele mediator inschakelen. Ook de bestuursrechter hanteert zelf mediationvaardigheden of kan naar een professionele mediator verwijzen. Tot slot dient de beleidsbemiddeling te worden onderscheiden, die wordt toegepast om bredere maatschappelijke of bestuurlijke kwesties te helpen oplossen, waarbij bestaande procedures voor besluitvorming en rechtsbescherming ontoereikend zijn om het probleem aan te pakken.

Het is voor bestuursorganen en burgers belangrijk te weten wanneer mediation een optie is en ook in hoeverre al dan niet tegelijkertijd een formeel traject nodig is, bij-

voorbeeld met betrekking tot de beantwoording van rechtsvragen. Zoals de verschillende mediation-toepassingen in dit artikel laten zien, kan mediation een hulpmiddel in de totstandkoming van een zorgvuldige belangenafweging en besluitvorming zijn. Met de toepassing van mediation kunnen onnodige juridische procedures worden voorkomen en kunnen oplossingen voor complexe

De beleidsbemiddelaar richt zich op de coördinatieproblemen en impasses die de totstandkoming van goed beleid en goede besluiten in de weg staan

bestuurlijke kwesties worden gevonden. Aandachtspunten bij de toepassing van mediation zijn de precieze rol van de overheid in een traject en de vraag welke onderhandelingsruimte er is voor creatieve oplossingen. Want dat is juist de kracht van mediation in het publieke domein. •

Bronnen

D. Allewijn, *Met de overheid aan tafel*, Den Haag: Sdu 2011.

D. Laws, H. Wagenaar, J. van der Heiden, A. Kramer, D. Hoogendoorn, *Publieke Beleidsbemiddeling*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012.

A.M. de Koning en J. Brouwer, *Methode Overijssel: bouwen aan vertrouwen*, Den Haag: Sdu 2011.

A. Kramer, 'Vertrouwen op het proces', *Openbaar bestuur*, nr. 4, 2013.

E. Masselink, *Een kwestie van belangen afwegen*, 2013, www.gemeentemediation.nl.

J. Slooijer, *Onderzoek bij gemeenten naar de stand van mediation. Rapport NMI/Vereniging Gemeente Mediation*, Den Haag: BMC 2013.

H. Tolsma, *Bemiddelend bestuur: juridische aspecten van bemiddeling bij de bestuurlijke besluitvorming*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.

L. van der Velden, C. Koetsenruijter en M. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2: eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden – resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Zie ook www.rechtspraak.nl/procedures/landelijke-regelingen/bestuursrecht/pages/wat-waarom-nieuwe-zaaksbehandeling.aspx.