

Mediation structureel verankerd bij de overheid

Kansen voor effectievere geschilbeslechting in het bestuursrecht

DOOR Gjalt Schippers

Er is een nieuwe mediationwet aanstaande. Deze geeft een belangrijke impuls aan de toepassing van het instrument mediation in, onder andere, het bestuursrecht. Wat zijn de belangrijkste punten uit de wet? Hoe kunnen bestuursorganen er op anticiperen? En hoe kunnen ze hem in de uitvoeringspraktijk verankeren?

Onlangs hebben de minister van Veiligheid & Justitie (V&J) en de minister van Wonen en Rijksdienst gezamenlijk het voorstel Wet bevordering mediation in consultatie gebracht. De openbare consultatieronde is bedoeld om de inhoud af te stemmen met de beroepsbeoefenaren en gebruikers van mediation.

Van der Steur diende in zijn tijd als Tweede Kamerlid ook al drie initiatiefwetsvoorstellen in om de inzet van mediation, in onder andere het bestuursrecht, te bevorderen en te komen tot één landelijk register voor mediators.¹ Het kamerlid van Oosten² nam de behandeling van de wetsvoorstellen over. Na zijn aantreden als minister van V&J kondigde Van der Steur aan dat hij voort zou borduren op deze drie voorstellen.³ De concept wettekst van dat beoogde regeringsvoorstel is nu in de consultatieronde ingebracht. En dit gaat een paar stappen verder dan de oude initiatiefvoorstellen. Over het waarom van die stappen is de wetgever helder: 'Mediation wordt momenteel, gelet op de grote voordelen die dit instrument heeft in het kader van de geschiloplossing, (nog) onvoldoende ingezet daar waar een intensiever

gebruik tot besparing van kosten leidt. (...) De zorg voor een adequaat werkend bestuurs- (proces)recht, via welke de inzet van mediation kan worden gestimuleerd, ligt bij de overheid.'

Stimuleren

In de Memorie van Toelichting en het Integraal afwegingskader (IAK) van het conceptwetsvoorstel valt te lezen wat de aanleiding en doelstelling is om te komen tot regulering: 'Het stimuleren van het gebruik van mediation als wijze van geschiloplossing, onder meer door het stellen van kwaliteitseisen aan beëdigd mediators, het invoeren van tuchtrecht en maatregelen ter bevordering van mediation.'

De wettelijke regeling geeft een belangrijke impuls aan (verdere) toepassing van het instrument mediation in, onder andere, het bestuursrecht. Het wetsvoorstel past binnen het uitgangspunt van behoorlijk bestuur dat bestuursorganen de mogelijkheid van mediation onderzoeken bij de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften. Dit om conflicten en geschillen te voorkomen of eenvoudiger op te lossen. De wetgever vindt het gepast dat een verzoek van een burger

om mediation positief wordt benaderd. Een weigering zal moeten worden gemotiveerd (artikel 3:46 Awb), zo stelt de Memorie van Toelichting. Toepassing van mediation in het bestuursrecht kan bijdragen aan het vroegtijdig oplossen van een (potentieel) geschil of conflict. Dat bespaart de kosten van een bezwaar- of beroepsprocedure. Het ligt dan ook voor de hand om de bestaande bezwaar- en beroepsclausules onder beschikkingen te voorzien van een zin waarin de mogelijkheid van mediation bij en met het bestuursorgaan wordt vastgelegd. Dat kan al voor de nieuwe wet in werking treedt. Aan lokale Rekenkamers de taak om eens kritisch op een rijtje te zetten wat de kosten zijn van alle ambtelijke inzet voor bezwaar- en beroepsprocedures, dus niet alleen de representatiegelden van de adviescommissies. Door de inzet van bemiddeling aan de voorkant van het proces kan substantieel worden bespaart aan de achterkant.

De feiten

De empirische feiten tonen aan dat meer inzet van mediation in het bestuursrecht hoognodig is. In Nederland worden jaarlijks zo'n tweeënhalf miljoen



Fotolia

Mediation kan voor een gezamenlijk gedragen oplossing zorgen en zo besparen op kosten van bezwaar- en klachtprocedures.

bezwaarschriften ingediend tegen overheidsbesluiten.⁴ Volgens de Memorie van Toelichting wordt bij de bestuursorganen die nu al mediation in hun bestaande werkprocessen hebben ingevoerd (UWV en Belastingdienst) minder dan een op de duizend bezwaarschriften afgedaan door middel van mediation. Dat is jammer, want met het verankeren van mediation in de bestaande procedures kan veel winst worden geboekt. Andere wijzen van alternatieve geschilbeslechting zoals arbitrage en bindend advies zijn al wel wettelijk geregeld. Mediation nog niet. Arbitrage en bindend advies blijken sneller en effectiever te zijn en ook nog eens te leiden tot een meer bestendige oplossing voor partijen. Bemiddeling/mediation gaat verder. In mediation kan door partijen over veel meer worden gepraat, zodat helderder kan worden wat partijen nu echt verdeeld houdt. Gaat dat om een zuivere rechtsvraag dan kan deze, zo nodig, aan de rechter worden voorgelegd. Het beproeven van mediation sluit immers het doorlopen van de bezwaar- en/of beroepsprocedure niet uit; het kan een nuttige tussenstap zijn naar een voortij-

dige gezamenlijk gedragen oplossing. Zo wist het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier in 2014 zo'n zeventig procent van alle bezwaar- en klachtprocedures met gebruikmaking van bemiddelingsvaardigheden af te doen.⁵

Register

Volgens de nieuwe wet moet er één register voor mediators komen. Uitsluitend mediators die voldoen aan bepaalde opleidingseisen komen voor inschrijving in aanmerking. Net als bij vele andere beroepen biedt het uitsluitend voltooiën van een basisopleiding tot mediator geen garantie voor een daadwerkelijk goede beroepsuitoefening. Beëdigd mediators vallen met de komst van de wet onder een wettelijk geregeld tuchtrecht. Klachten over bijvoorbeeld de kwaliteit van het geleverde werk, werkhouding, of eventuele twijfels over de integriteit en onafhankelijkheid van de betrokken mediator komen onder dit tuchtrecht te vallen. De tuchtrechter krijgt een scala aan maatregelen ter beschikking, van een waarschuwing tot in het uiterste geval de tijdelijke- of definitieve doorhaling in het register. Beëdigd mediator wordt

een wettelijk beschermde titel. Diegenen die in het register zijn ingeschreven, zijn gehouden voor de rechtbank een eed of gelofte af te leggen. Daar staat tegenover dat voor een aantal bestuursorganen (Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket) er een zogenaamde afnameplicht van de diensten van een beëdigd mediator komt. Voor alle overige bestuursorganen in Nederland (zoals Provincies, Gemeenten, Waterschappen, Zbo's etc.) is in de wet geregeld dat zij in beginsel gebruik dienen te maken van een beëdigd mediator. Zoals de Memorie van Toelichting ook al aangeeft: door het inschakelen van een beëdigd mediator hebben bestuursorganen de zekerheid dat zij gebruik maken van de diensten van een deskundige, onpartijdige/ neutrale en onafhankelijke derde die voldoende geëquipeerd is om hen te begeleiden bij de oplossing van een geschil of conflict.

Anticiperen

Waarom en hoe anticiperen op de komst van deze wet? Het geeft medewerkers bezwaar- en beroep, klachten, verhaal, handhaving, incasso, re-integratie, juridisch medewerkers et cetera de kans

om zichzelf met behulp van verkregen vaardigheden op het gebied van overheidsbemiddeling te verbreden, en zo, door een pro-actief optreden, de verbindende schakel te zijn tussen overheid en burger. Het gaat tenslotte niet alleen om het doorlopen van procedures.⁶ De Algemene wet bestuursrecht biedt in z'n algemeenheid nu al de mogelijkheid om in de bestaande voorbereidings-, bezwaar- en beroepsprocedures de stap van mediation in te bouwen. Juridisch gezien is daar de nodige ruimte voor en hoeft dit geen nadere regeling. Het is gewoon een kwestie van doen! Empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat zowel overheid als burger daar gelukkiger van worden.⁷ Echter, het alleen op procedureniveau 'insleutelen' van mediation biedt nog geen garantie dat de met de wet beoogde doelstellingen van kostenbesparing en effectievere geschilbeslechting ook worden gehaald. De bemiddelaar/mediator bij, en met, de overheid zal procedureel en arbeidsrechtelijk beschermd moeten worden in zijn onafhankelijke/neutrale positie. Dit naast de noodzakelijke opleidingseisen, permanente educatie en ervaring. Al met al biedt de nieuwe wet bestuursorganen mogelijkheden om mediation niet slechts met de mond te belijden, maar er ook daadwerkelijk vorm en inhoud aan te gaan geven. Winst voor burger en overheid en passend in dit tijdsgewricht! ■

Lidja Schippers is Stafffunctionaris bij Langhenkel Opleiding, training en advies bv, en ADR register mediator.

noten

- O.a. Kamerstukken II 2014-2015, 33727
 Kamerstukken II 2014-2015, 33722, nr. 23;
 Kamerstukken II 2014-2015, 33723, nr. 14;
 Kamerstukken II 2014-2015, 33727, nr. 12
 Kamerstukken II 2014-2015, 33722, nr. 24
 Schatting van de Raad voor het Openbaar Bestuur
 Presentatie op het MfN jaarcongres 2015
 Speech voorzitter van de Raad voor het Openbaar bestuur 31 maart 2015: Het openbaar bestuur is te belangrijk om aan juristen over te laten.
 J. Slooijer, De stand van mediation anno 2012/2013, Onderzoek bij gemeenten naar de stand van mediation, NMI/Vereniging Gemeente Mediation 2013, pag. 7.

Van proefplaatsing naar jaarcontract

Ik weet als geen ander hoe het is om tegenslag in het leven te hebben. Ook tijdens mijn proefplaatsing. Eind 2015 mislukte die bij een bouwbedrijf. Dat lag niet aan de werkzaamheden, die deed ik met veel plezier en passie: maken en versturen van nieuwsbrieven, artikelen schrijven, berichten plaatsen op website en social media. Wat er misging, was dat mijn toenmalige jobcoach onvoldoende aan de werkgever overbracht wat voor mij belangrijk is om goed te kunnen functioneren. Daardoor hadden de werkgever en mijn collega's onvoldoende kennis om mij als arbeidsbeperkte te kunnen begrijpen en accepteren. Mijn leidinggevende wilde geen onderscheid maken tussen werknemers zonder een arbeidsbeperking en mij als arbeidsbeperkte. Dus moest ik de tijd inhalen die het volgen van workshops kostte. Dat betekende werkdagen van acht uur 's ochtends tot zes uur 's avonds. Maar dat kan ik werkelijk niet volhouden. Kortom, de kwaliteit van de proefplaatsing is heel erg belangrijk. Evenals een verplichte voorlichting of training voor werkgevers en collega's, om begrip te kweken voor mensen met een arbeidsbeperking.

Initiatief

Tijdens sollicitatiegesprekken merkte ik wel eens dat de werkgever ging twijfelen over mijn kwaliteiten en kennis, wanneer ik mijn jobcoach meenam. Werkgevers vroegen daar ook naar: 'Waarom heb jij je jobcoach meegenomen? Je bent zelf toch heel goed in staat om alles te verwoorden?' Ik heb het idee dat de aanwezigheid van een jobcoach de kans om aangenomen te worden eerder verkleint dan vergroot. Gelukkig is dit niet bij alle werkgevers het geval. Dat bleek wel toen ik een paar maanden geleden op sollicitatiegesprek ging bij de gemeente Gennep. Ik nam mijn jobcoach mee en dat was allemaal geen probleem. Sterker nog: ik heb na een proefplaatsing van twee maanden inmiddels een jaarcontract van twaalf uur per week, en het mag uitgebreid worden naar achttien uur. Ik werk als Administratief medewerker voor de afdeling leefomgeving, binnen de kaders van de banenafpraak. Ik verwerk onder andere klachten, beantwoord brieven en mails en stel agenda's op. Mijn jobcoach komt eens per twee weken langs op de werkvloer en soms belt ze me tussentijds met de vraag of ze een praatje kan komen maken. Ook de personeelsadviseur van de gemeente Gennep denkt met me mee en is erg behulpzaam. Dat is erg prettig, die betrokkenheid doet me goed. ■

Lidia van der Klei