



Eindrapportage onderzoek Wmo en mediationvaardigheden

**‘Bezwaren bij de Wmo: van proceduregericht
naar oplossingsgericht’**

Nederlands Mediation Instituut (NMI)

December 2007

Arthur Hol
Caroline Koetsenruijter
Anneke de Koning
Klarie Smit

Inhoudsopgave

I. Woord vooraf	3
II. Samenvatting	4
III. Leeswijzer	6
Inleiding	7
Hoofdstuk 1: Aanleiding onderzoek	8
Hoofdstuk 2: Doelstelling project hypothese en deelvragen	13
Hoofdstuk 3: Uitkomsten analyse bezwaar- en klachtenprocedures Wvg	14
Hoofdstuk 4: Praktijkonderzoek	16
- § 4.1 Inrichting onderzoek	16
- § 4.2 Eindresultaten Andere Aanpak	16
- § 4.3 Eindresultaten mediations	20
Hoofdstuk 5: Dossieronderzoek	23
- § 5.1 Inleiding	23
- § 5.2 Het Toetsingskader	23
- § 5.2.1 Zaakskenmerken	23
- § 5.2.2 Partijkenmerken	24
- § 5.2.3 Doorlooptijd	24
- § 5.2.4 Escalatiegraad	24
- § 5.3 Naar een andere aanpak?	25
- § 5.4 Mediation	27
Hoofdstuk 6: Interviews	29
- § 6.1 VWS	29
- § 6.2 VNG	29
- § 6.3 Gemeente Tilburg	30
- § 6.4 Gemeente Zwolle	31
- § 6.5 Wmo-deskundigen	31

- § 6.6 Zorgondernemers	32
- § 6.7 Per Saldo	32
- § 6.8 CIZ	33
Hoofdstuk 7: Antwoord op de onderzoeksvragen	34
- § 7.1 Wat voor soort zaken lenen zich voor deze alternatieven?	34
- § 7.2 Welke partijen lenen zich voor deze alternatieven?	36
- § 7.3 Wat zijn de resultaten van de inzet van mediation en mediationvaardigheden bij de Wmo?	37
- § 7.4 Hoe kunnen mediation en mediationvaardigheden bij de Wmo worden ingezet?	38
Hoofdstuk 8: Implementatie en vervolgonderzoek	41
- § 8.1 Vervolgonderzoek	41
- § 8.2 Implementatie	42
Hoofdstuk 9: Conclusies en aanbevelingen	44
Literatuurlijst en bijlagen	47

I. Woord vooraf

Het Nederlands Mediation Instituut heeft dit onderzoek kunnen uitvoeren dankzij de gastvrijheid en bereidwilligheid van de gemeenten Tilburg, Utrecht en Zwolle. Er is sprake geweest van een hechte samenwerking die naarmate de tijd vorderde meer en meer het karakter kreeg van een co-productie tussen het onderzoeksteam en de betreffende ambtenaren die gewerkt hebben met mediationvaardigheden. Ook de diverse personen die geïnterviewd zijn, hebben een schat aan informatie opgeleverd waarvoor onze grote dank. Tenslotte bedankt het NMI-onderzoeksteam de opdrachtgevers bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor alle geleverde input en uiteraard het ter beschikking stellen van de benodigde onderzoeksmiddelen. Ook een speciaal woord van dank aan de VNG die in de opstartfase van het onderzoek een rol van betekenis heeft gespeeld.

Nederlands Mediation Instituut te Rotterdam.

II. Samenvatting en conclusie

Het ministerie van VWS heeft door het NMI een exploratief onderzoek laten uitvoeren naar de meerwaarde van mediation en mediationvaardigheden bij de bezwaren voortvloeiend uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het onderzoek heeft plaatsgevonden van juli tot en met november 2007 bij de gemeenten Tilburg en Utrecht voor praktijkonderzoek en bij de gemeente Zwolle voor procesonderzoek.

In totaal zijn 19 Wmo-bezwaren behandeld met de inzet van mediationvaardigheden. De onderzoekers noemen dit verder de Andere Aanpak. Zij verstaan daaronder het volgende:

Een snelle telefonische interventie met de indiener van het bezwaarschrift met toepassing van mediationvaardigheden door de ambtenaar binnen twee weken na binnenkomst van een bezwaarschrift met als doel te komen tot een bevredigende oplossing.

Het door de Wmo gevraagde *outside the box*-denken en de vraag stellen wat er wél kan in plaats van te concentreren op dat wat er niet kan, zijn kenmerkend voor mediation en sluiten naadloos aan bij het karakter van de Wmo. Ook de ruime discretionaire bevoegdheid die gemeenten onder de Wmo kennen biedt voldoende ruimte voor de Andere Aanpak en mediation. Sterker nog: de Wmo vraagt om een andere attitude van gemeenten in het algemeen en voor conflictoplossing in het bijzonder.

Het karakter en de doelgroep van de Wmo vraagt expliciet om een Andere Aanpak. Formele en veelal schriftelijke procedures zijn onvoldoende bruikbaar voor het ontdekken van de werkelijke hulpvraag en/of het werkelijke probleem. Door tijdig het gesprek aan te gaan met de burger kan er op een andere meer persoonlijke manier worden gecommuniceerd. De burger voelt zicht in termen van procedurele rechtvaardigheid meer gehoord en zal daardoor meer begrip krijgen voor de positie van de gemeente. De Wmo-doelgroep die onder andere bestaat uit personen die op regelmatige basis een beroep moeten doen op voorzieningen bij de gemeente vraagt om een investering in de onderliggende relatie tussen burger en gemeente. Om deze doorlopende relatie te verbeteren is het werken met de Andere Aanpak een middel bij uitstek getuige de hoge algemene waardering van het praktijkonderzoek.

De noodzaak van het inzetten van de Andere Aanpak en in sommige gevallen mediation wordt onder andere ingegeven door de verwachte toename van het aantal bezwaarschriften met name op het gebied van de huishoudelijke hulp. Wanneer gemeenten in 2008 geconfronteerd worden met grote hoeveelheden bezwaren zal er een efficiënte filter aangebracht moeten worden om zaken die zich daarvoor lenen zo spoedig mogelijk op te lossen in goed onderling overleg. Dat kan door een goede en zorgvuldige inrichting en communicatie in het voortraject bij de voorbereiding van het primaire besluit en bij de bezwarenprocedure en klachten.

De Wmo-bezwaren die onderzocht zijn in het dossieronderzoek laten zien dat de procedures vaak te lang duren en dat een aantal zaken sneller opgelost kan worden door het inzetten van mediation en mediationvaardigheden. De praktijkervaringen van de provincie Overijssel en UWV wijzen uit dat door het directe telefonische contact met bezwaarmaker veelal een oplossing in onderling overleg kan worden gevonden, waardoor afgezien kan worden van de formele bezwarenprocedure.

De onderzoekers merken op dat er weinig rechtstreeks contact lijkt te zijn de met de Wmo-clënten in de standaard bezwarenprocedures. De onderzoekers zijn van mening dat dit contra-productief is. Juist het verkleinen van de afstand tussen ambtenaar en burger maakt dat conflicten en bezwaren tijdig de wereld uit kunnen worden geholpen. Met dit onderzoeksrapport vragen de onderzoekers uw aandacht hiervoor

De Andere Aanpak kan in alle soorten bezwaren en bij alle soorten indieners worden ingezet volgens de onderzoekers. De projecten bij UWV en de Provincie Overijssel tonen aan dat er geen selectie vooraf gemaakt hoeft te worden voor deze manier van werken. Het doel dat beoogd wordt is namelijk in gesprek komen met de burger, horen wat er speelt, waar het de burger om te doen is en uitleg en/of toelichting geven en samen bekijken welke aanpak voor het bezwaar het beste is. Het is wel zaak dat de primaire afdeling betrokken wordt.

De onderzoekers spreken de wens uit dat de mogelijkheid van het werken met mediationvaardigheden en mediation in geval van Wmo-bezwaren bij alle gemeenten wordt beproefd danwel serieus wordt overwogen. Neemt u contact op met de onderzoekers wanneer er vragen en/of suggesties zijn naar aanleiding van dit onderzoeksrapport? Dat kan via het NMI Bureau of via info@carolinekoetsenruijter.nl.

III. Leeswijzer (1A4)

In de eindrapportage van het onderzoek '*Bezwaren bij de Wmo: van proceduregericht naar oplossingsgericht*' treft u in de inleiding een schets van de Wmo en de belangrijkste verschillen met de AWBZ- en de Wvg-praktijk. Ook wordt het compensatiebeginsel geïntroduceerd als belangrijk aanknopingspunt voor het inzetten van de Andere Aanpak en mediation.

In het eerste hoofdstuk vindt u de belangrijkste *incentives* voor dit onderzoek zoals de motie Verbeet-Bakker en de resultaten van andere onderzoeken naar de inzet van mediationvaardigheden. Hier introduceren de onderzoekers de begrippen de escalatieladder en procedurele rechtvaardigheid.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de formele doelstelling van het onderzoek, de hypothese en de onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 3 vindt u een overzicht van de beschikbare gegevens over behandelde Wvg-bezwaren bij de gemeenten Tilburg, Utrecht en Zwolle.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten van het praktijkonderzoek gepresenteerd inclusief de uitkomsten van de diverse monitoringsgesprekken die hebben plaatsgehad. Hierin treft u informatie over de inrichting van het praktijkonderzoek. Daarnaast worden de eindresultaten van de Andere Aanpak en mediation per gemeente weergegeven.

In hoofdstuk 5 treft u de uitkomsten van het dossieronderzoek. In totaal zijn 41 bezwaren onderzocht waarvan er 31 betrekking hadden op de Wmo en 10 op de Wvg. Op basis van dit onderzoek konden de onderzoekers een lijst van indicaties en contra-indicaties voor mediation in de sfeer van de Wmo opstellen. Daarbij besteden de onderzoekers ook aandacht aan de rol van mediationvaardigheden en de Andere Aanpak.

In hoofdstuk 6 vindt u de belangrijkste en kenmerkende uitspraken uit de interviews die zijn gehouden in het kader van dit onderzoek. Er komen verschillende visies en ervaringen met de Wmo aan bod vanuit verschillende perspectieven zoals VWS, VNG, de gemeenten en van de zorgondernemers.

In hoofdstuk 7 worden de onderzoeksvragen beantwoord. Hier vindt u in welke zaken en bij welke indieners mediation en de Andere Aanpak kunnen worden ingezet. Ook wordt daarin geschetst hoe het werken met de Andere Aanpak kan worden opgepakt door gemeenten.

In hoofdstuk 8 treft u suggesties voor invoering van deze nieuwe manier van werken en worden nieuwe en verdiepende (vervolg)onderzoeken aangedragen.

In hoofdstuk 9 vindt u de conclusies en belangrijkste aanbevelingen van het onderzoek. Hierin staan de analyses en gevolgen van de voornaamste bevindingen en uitkomsten en doen de onderzoekers uitspraken over de wenselijkheid van het werken met de Andere Aanpak en mediation bij de Wmo.

Aan het slot van de rapportage treft u een literatuurlijst en bijlagen.

Inleiding

Medio 2007 is het Nederlands Mediation Instituut in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een exploratief onderzoek gestart naar de meerwaarde van mediation en mediationvaardigheden bij de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Het doel van het onderzoek was om te bekijken of er een rol is weggelegd voor de inzet van mediation(vaardigheden) bij de bezwaren die voortvloeien uit de uitvoering van de Wmo.

Om te onderzoeken of de inzet van mediation en mediationvaardigheden een mogelijke meerwaarde kent, hebben de gemeenten Tilburg, Utrecht en Zwolle medewerking verleend aan het onderzoek. Bij de gemeenten Tilburg en Utrecht is praktijk- en dossieronderzoek verricht. Daarnaast heeft procesonderzoek plaatsgevonden bij de gemeente Zwolle.

De Wmo is een nieuwe wet en trad in werking op 1 januari 2007. Belangrijke zorgtaken uit de AWBZ zoals hulp bij de huishoudelijke verzorging en de gehele Wet voorziening gehandicapten (Wvg) en de Welzijnswet zijn opgenomen in de Wmo. Een belangrijke verandering is dat de uitvoering van de Wmo volledig is neergelegd bij de gemeenten in Nederland, terwijl er vroeger een meer gedeelde verantwoordelijkheid was tussen gemeenten en rijksoverheid. Het doel van de Wmo is dat burgers de mogelijkheid hebben om te participeren in de maatschappij. Daar waar nodig met ondersteuning van de gemeente. Daarnaast is de Wmo een horizontale wet dat wil zeggen dat burgers actief mogen meedenken bij de (gemeentelijke) invulling van beleidsplannen en uitvoering van de Wmo.

De Wmo kent een ander karakter dan de 'voorgangers' van die wet. De Wmo vraagt om maatwerk van gemeenten. Bij de Wmo is niet de aanspraak van de klant is bepalend maar de werkelijke hulpvraag. In een gesprek de vraag achter de vraag leren kennen is een belangrijk beginsel van deze participatiewet. Het gaat om leveren van maatwerk in plaats van een verzekerde aanspraak.

Ook nieuw is de *compensatieplicht* in de Wmo (artikel 4). Dit betekent dat gemeenten de plicht hebben om daar waar mensen beperkingen in het maatschappelijk participeren problemen ervaren voorzieningen te treffen.

De Wmo staat in de publieke belangstelling. Er werden opstartproblemen verwacht bij de invoering van de Wmo. Deze problemen lijken tot op heden zich vooral te beperken tot de verschuiving die is opgetreden bij de hulp bij het huishouden. Na herindicatie wordt Hulp bij het huishouden 2 (HH2) uitsluitend ingezet bij hulpbehoevenden die deze zwaardere categorie van hulp nodig hebben. De burgers die voorheen ook HH2 hulp kregen maar daar geen medische noodzaak voor hadden zullen na herindicatie veelal Hulp bij het huishouden 1 (HH1) gaan krijgen. Daarnaast is 2007 voor veel gemeenten een 'overgangsjaar' geweest. Voor 1 januari 2008 moesten alle cliënten die nog vielen onder het overgangsrecht voorzien zijn van een Wmo-beschikking. De verschuiving van HH2 naar HH1 en de verandering van hulpverlener kan leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures.

Hoofdstuk 1: Aanleiding onderzoek

Motie Verbeet-Bakker

Het onderzoeksonderwerp, de inzet van mediationvaardigheden bij de Wmo, is op de kaart gezet door de motie Verbeet-Bakker (Kamerstuk 30 131 nr. 81). Daarin werd gesproken over de verantwoordelijkheid van de regering om juridisering van conflicten in de samenleving zoveel mogelijk te voorkomen door actief beleid te voeren. Uit de nota '*Mediation en het rechtsbestel*'¹ blijkt dat de overheid een voorbeeldfunctie heeft voor de wijze waarop er in de samenleving met conflicten wordt omgegaan. In dezelfde motie werd verzocht om een pilotproject te starten bij een aantal gemeenten met een '*commissie voor mediation en second opinion, waarbij deze mediationcommissie een oordeel geeft over geschillen tussen burger en gemeentebestuur over de verstrekking van voorzieningen die volgen uit het compensatiebeginsel in de Wet maatschappelijke ondersteuning.*' Deze motie en de gesprekken die naar aanleiding hiervan hebben plaatsgehad tussen de opdrachtgevers en het NMI hebben geleid tot een nadere invulling van het voorgestelde pilotproject. Er wordt bij dit praktijkonderzoek zoveel mogelijk aangesloten bij het betrekken van de ambtenaren zelf bij het oplossen van conflicten tussen burger en gemeenten. Dit voornemen sluit naadloos aan op alle initiatieven die ondernomen worden vanuit de (rijks)overheid om een slag te maken in de publieke dienstverlening.

Andere Aanpak

In dit onderzoek is getoetst in hoeverre de inzet van mediationvaardigheden (de Andere Aanpak en mediation) bij Wmo-bezwaren leidt tot een efficiënter proces en een betere publieke dienstverlening. Onder de Andere Aanpak verstaan de onderzoekers het volgende:

Een snelle telefonische interventie met de indiener van het bezwaarschrift met toepassing van mediationvaardigheden door de ambtenaar binnen twee weken na binnenkomst van een bezwaarschrift met als doel te komen tot een bevredigende oplossing.

Werken met mediationvaardigheden is niet nieuw, onder andere bij de Provincie Overijssel en het UWV wordt al geruime tijd gebeld na binnenkomst van een bezwaar. De succespercentages van deze door hen reeds beproefde Methode Overijssel en Andere Aanpak liegen er niet om. Bij het UWV leidt de inzet van de Andere Aanpak tot 42% opgeloste bezwaren en de Andere Aanpak kost gemiddeld een derde van de normtijd die voor de gewone behandeling van een bezwaar geldt. Bij de Provincie Overijssel leidt de inzet van de Methode Overijssel in 56% van de bezwaren tot een andere oplossing met behulp van mediationvaardigheden. In 2006 wordt nog maar 10-15% van de bezwaarschriften via de reguliere procedure met een hoorzitting behandeld. De gemiddelde behandelduur bedraagt in 2007 nog maar 5 weken. Ook de klanttevredenheid bleek bij beide bestuursorganen substantieel toegenomen.²

¹ Ministerie van Justitie: '*Mediation en het rechtsbestel*', april 2004.

² Zie de eindrapporten van UWV en Provincie Overijssel (opgenomen in literatuurlijst).

Publiek belang onderzoek

Een dienstbare overheid stelt burgers centraal en is een organisatie waarin burgers zich herkennen. Dat staat in het beleidsprogramma 2007-2011 van het kabinet³. In de top tien van de door de burger meest gevoelde knelpunten staat behalve het gebrek aan 'snel en zeker', 'begrijpelijke taal' en 'meer vertrouwen', ook 'een luisterend oor voor klachten'. De overheid wordt opgeroepen problemen op te lossen door mediation in plaats van juridisering door bezwaar- en klachtprocedures.

De Nationale Ombudsman roept ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan 20 maart 2007 uit tot de Dag van de Burger: 'In die 25 jaar hebben we gezien hoe het mis kan gaan in de relatie tussen overheid en burger. Soms lag dat aan de burger. Vaak viel de overheid iets te verwijten. De burger vindt de overheid traag en voelt zich niet met respect behandeld. Eén ding is essentieel bij het omgaan met (mogelijke) conflicten. Niet verzanden in het naleven van regels, maar je realiseren dat er een mens achter de klacht zit. Een mens zoals u en ik. Die netjes behandeld wil worden. Want de burger dat zijn wij allemaal.'

Uit de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht⁴ blijkt dat het van belang is het rechtssysteem (meer) toe te spitsen op de concrete noden en behoeften van burgers in hun verschillende relaties. Dit kan door het rechtssysteem enigszins uit zijn juridisch conflictmodel los te weken, bijvoorbeeld door de psychologische drempels om procedures te starten, te verlagen en een klantgerichte houding (bijvoorbeeld via een duidelijke communicatie) te stimuleren. Verder moedigt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling het gebruik van mediation aan waar die een oplossing biedt voor een specifiek probleem binnen een specifieke relatie.

Procedurele rechtvaardigheid

Een belangrijke sociaal-psychologische theorie bij het inrichten van procedures is de procedurele rechtvaardigheid. Deze theorie geeft aan wanneer burgers procedures als rechtvaardig ervaren. Een belangrijk kenmerk van de Andere Aanpak is het rechtstreeks en persoonlijk contact opnemen met de burger. De volgende elementen kwamen terug in het praktijkonderzoek bij het inzetten van de Andere Aanpak:

1. Procescontrole
2. Verbod van willekeur
3. Transparante persoonlijke communicatie
4. Respectvolle bejegening
5. Verantwoordingsmogelijkheden.

Een van de belangrijkste uitkomsten van de monitoring van bezwaarmakers is dat de meeste klanten zich tijdens het gesprek een gelijkwaardige gesprekspartner voelden. Zij voelden zich serieus genomen doordat er goed naar hen geluisterd is. De klanten waarderen de snelle reactie, de wijze waarop de medewerkers hen bejegenen en de extra uitleg over het genomen besluit. In een van de monitoringsgesprekken werd de essentie van procedurele

³ Zie literatuurlijst.

⁴ M.T.A.B. Laemers e.a., Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger, 2007 WODC.

rechtvaardigheid helder beschreven: *'Ik ben zeer positief over de Andere Aanpak. De medewerkster heeft echt haar best gedaan in overleg met de primaire afdeling zaken boven water te krijgen en heeft mij ook teruggebeld dezelfde dag. Dat ik niet tevreden ben met de uitkomst doet daaraan niet af.'* Het gaat er dus niet zozeer om dat de bezwaarmakers altijd maar hun zin krijgen. De kracht van de Andere Aanpak is dat burgers zich kunnen vinden in de wijze waarop medewerkers (en dus de organisatie) er met hun uiting van ongenoegen (en onrecht) omgaan. Deze aanpak voldoet aan de elementen van procedurele rechtvaardigheid want het gaat uit van een persoonlijke en tijdige reactie.

De volgende checklist geeft de elementen waaraan de bezwaarafhandeling zou moeten voldoen:

1. Snelle reactie
2. Responsiviteit⁵
3. Persoonlijk contact
4. Aandacht voor het probleem

Escalatieladder

Bij dit onderzoek is gewerkt met een instrument uit de conflictenleer, te weten de escalatieladder van Friedrich Glasl (zie afbeelding 1 op blz. 11). De escalatieladder kan worden gebruikt door de ambtenaren die werken met de Andere Aanpak en mediation. Door gebruik te maken van de escalatieladder krijgen de ambtenaren inzicht in de fase en escalatie van het conflict hierdoor kan de toepasbaarheid van de Andere Aanpak en mediation worden ingeschat.

⁵ Responsiviteit betekent dat een gemeente in staat zal moeten zijn effectief te reageren op veranderende omstandigheden en dat de gemeente ambtenaren opleidt tot beroepsbeoefenaren die in staat zijn opgedane kennis en ervaring in nieuwe en verschillende situaties toe te passen.

Conflicten die niet worden opgelost in een vroeg stadium kennen een soort natuurlijk escalerend verloop. Escalatie van conflicten komt voort uit toenemende projectie van partijen over en weer. Naarmate de escalatie voortschrijdt, wordt het gedrag van mensen moeilijker. Dat duidt echt niet altijd op moeilijke mensen, maar op gedrag dat hoort bij vormen van escalatie. Als dat gedrag te lang duurt, kan dat leiden tot een vorm van querulantie die moeilijk meer terug te draaien is en moeilijk gedrag in toekomstige conflicten bevordert. De mate van escalatie wordt bepaald door de partijen, hun omstandigheden en het tijdsverloop.

Deze escalatie is in drie stadia te verdelen:

In de eerste fase zijn conflictpartijen zich bewust van spanningen en tegenstellingen. Ze spannen zich in om op rationele en beheerste wijze ermee op te gaan. Gaandeweg deze fase ervaren de partijen dat naast de bestaande zakelijke tegenstellingen, ook de manier van ermee omgaan aanleiding geeft tot irritaties en spanningen. Toch proberen partijen de bestaande spanningen door de een of andere vorm van samenwerking met de tegenpartij op te lossen. Er blijft sprake van een "win-win"-houding bij partijen.

In de tweede fase worden de subjectieve factoren voor het conflict bepaald. De wederzijdse relatie van de partijen wordt de belangrijkste bron van irritatie en spanning. Stereotype imago's worden opgebouwd en gefixeerd en door middel van "selffulfilling prophecies" bevestigd. De psychische afstand wordt snel groter. Partijen verliezen de controle op het gebeuren. Er worden voortdurend nieuwe strijdpunten ("issues") bijgehaald. Er ontstaan over en weer kampen. Er treedt een "win-lose"-houding bij partijen op. Wantrouwen, open vijandigheid en stooracties nemen nu een dergelijke omvang aan dat partijen menen geen kans meer te zien om in samenwerking met de tegenpartij het conflict op te lossen. Een oplossing lijkt dan alleen zonder de tegenstander mogelijk te zijn.

In de derde fase vinden zeer sterke botsingen plaats. Het personaliseren neemt toe (hij/zij is de oorzaak). Door de toenemende radicalisering zien de conflictpartijen elkaar niet meer als drager van menselijke waardigheid maar behandelen elkaar alleen als een "ding". Het streven naar het toebrengen van schade wordt overheersend. Er ontstaat een "lose-lose"-houding, omdat er toch geen positieve winst meer lijkt te behalen. Aan het eind van deze fase zijn de conflictpartijen ervan overtuigd dat hun standpunten over en weer absoluut niet te verenigen zijn. Ze gaan daarom een totale confrontatie niet uit de weg.

Toekomst Wmo

Een andere relatie met de burger vraagt om een andere overheid en een andere manier van werken van de bij de overheid werkzame ambtenaren. En dat geldt zeker in geval van conflicten tussen overheid en burger. Naar verwachting zullen er in 2008 een groot aantal Wmo-bezwaren loskomen, het is zaak dat er bij elke gemeente wordt nagedacht hoe hier goed mee om te gaan. De bevindingen van dit onderzoek kunnen daarbij een leidraad zijn.

Hoofdstuk 2: Doelstelling project, hypothese en deelvragen

Het doel van het onderzoek is om te bekijken of de inzet van mediation en mediationvaardigheden bij de behandeling van Wmo-bezwaren leidt tot een procedure die beter aansluit bij het karakter van de Wmo (van standaardprocedure naar maatwerk) en de behoeften van de brede Wmo-doelgroep dan de huidige bezwarenprocedure zoals beschreven in de Awb. Vanwege de beperkte opzet en duur van het onderzoek is het lastig gebleken om met harde cijfers te komen omtrent de kosten en doorlooptijd. Sommige bezwaarzaken lopen nog tijdens het schrijven van deze eindrapportage. Wel kan er een beeld geschetst worden over de klanttevredenheid, de tevredenheid van de ambtenaar, de uitkomsten van het werken met mediation en mediationvaardigheden en het effect daarvan op de bezwaren.

De hypothese van het onderzoek luidt als volgt:

'De inzet van formele mediation en mediationvaardigheden zoals de andere aanpak leiden tot een meerwaarde bij de geschiloplossing van klachten en bezwaren voortvloeiend uit de Wmo.'

Het begrip meerwaarde wordt als volgt geoperationaliseerd: *goedkoper, sneller* en resulterend in een *hogere klanttevredenheid*.

De hoofdvraag is:

'In welke gevallen zijn bezwaarzaken geschikt voor mediation of de Andere Aanpak?'

De hoofdvraag valt uiteen in vier deelvragen:

1. Wat voor soort zaken leent zich voor deze alternatieven?
2. Welke soort partijen leent zich voor deze alternatieven?
3. Wat zijn de resultaten van de inzet van mediation en mediationvaardigheden bij de Wmo?
4. Hoe kunnen mediation en mediationvaardigheden bij de Wmo worden ingezet?

Het onderzoek is opgebouwd uit drie onderzoeksfasen:

1. Analyse bezwaar- en klachtenprocedures bij de proefgemeenten;
2. Analyse soort zaak, partij en resultaat;
3. Toepassing mediationvaardigheden bij de Wmo.

Bij onderzoeksfase 1 bleek dat alleen op basis van de Burgerjaarverslagen van de drie proefgemeenten en de Jaarverslagen van de Adviescommissie Bezwaarschriften van de derde proefgemeente er een globale analyse gemaakt kon worden van de bezwaren die te maken hadden met de Wvg. De bezwaren die reeds binnen waren gekomen bij de proefgemeenten over de Wmo zijn uitgebreid bestudeerd voor het dossieronderzoek.

De analyse op soort zaak, partij en resultaat treft u in de beschrijving van het praktijkonderzoek, het dossieronderzoek en in hoofdstuk 7. Dat geldt ook voor de resultaten van de toepassing van mediation en mediationvaardigheden.

Hoofdstuk 3: Uitkomsten analyse bezwaarprocedures AWBZ en Wvg

De onderzoekers hebben zoveel mogelijk gegevens en informatie verzameld over de bezwarenprocedures bij de Wvg en de Wmo op aantallen, inhoud, kosten, doorlooptijd en klanttevredenheid. De haalbaarheid voor dit deel van het onderzoek is voor een groot deel afhankelijk geweest van de beschikbaarheid van de juiste bronnen. Voor wat betreft de AWBZ kunnen de gemeenten geen informatie over de bezwarenprocedures leveren, deze werden namelijk behandeld door de zorginstellingen zelf.

Hieronder treft u een schets van de stand van zaken bij de gemeenten Tilburg, Utrecht en Zwolle over 2006 op basis van de beschikbare informatie.

a. Gemeente Tilburg (bron: Burgerjaarverslag 2006):

Er zijn in 2006 in totaal 111 bezwaarschriften voortvloeiend uit de Wet voorziening gehandicapten ingediend. Hiervan is 27% gegrond verklaard. In 48,1 % van de gevallen werd de beslissing op bezwaar binnen de wettelijke termijn van zes weken genomen. De wettelijke termijn wordt tien weken, als een verdagingbesluit is genomen. In 80,3% zijn beslissingen binnen tien weken genomen. Overschrijdingen vonden plaats bij Wvg-bezwaren waarvoor informatie nodig is van derden zoals de indicatiestellende organen. Deze derden zijn niet gebonden aan een wettelijke termijn, waardoor de termijn van tien weken overschreden kan worden.

Twee jaar terug is er een klanttevredenheidsonderzoek geweest bij de afdeling Bezwaar en Beroep. Daar is toen een 7,4 gescoord als gemiddeld rapportcijfer.

b. Gemeente Utrecht (bron Burgerjaarverslag 2006 en informatie afdeling Juridische Zaken):

Er zijn in 2006 in totaal 119 bezwaarschriften voortvloeiend uit de Wet voorziening gehandicapten ingediend. Hiervan is 6% gegrond verklaard, 6% gedeeltelijk gegrond verklaard en daarnaast is in 13% het bezwaar ingetrokken. Er vinden intrekkingen plaats tijdens de hoorzitting omdat B en W inzien dat het besluit aangepast moet worden. De dienst zegt dan in de zitting een en ander toe en betrokkene trekt daarop het bezwaarschrift in. Soms wordt het bezwaarschrift ingetrokken, omdat de dienst al terugkomt op een besluitvorming, zonder dat het tot een hoorzitting is gekomen.

Ten tijde van de Wvg was het merendeel van de bezwaren gericht tegen de afgewezen vervoersvoorzieningen. Bij de woonvoorzieningen ging het vooral om het niet verstrekken van trapliften en verhuiskostenvergoedingen.

Er is in 2006 een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd bij de afdeling Juridische Zaken. De belangrijkste conclusie van het onderzoek was dat de bezwaarmakers over het algemeen tevreden zijn over de werkwijze van de afdeling Juridische Zaken ook als zij het niet met de inhoud van het (uiteindelijke) besluit eens zijn.

c. Gemeente Zwolle (bron Jaarverslag 2006, Adviescommissie bezwaarschriften):

In 2006 zijn 25 bezwaarschriften voortvloeiend uit de Wvg ingediend. In 2006 is in 4% gegrondverklaring geadviseerd. Van alle afgehandelde bezwaren in Zwolle is 20% ingetrokken en is in 16% van de gevallen tegemoet gekomen aan de geuite bezwaren. Van de in 2006 behandelde bezwaarschriften op het terrein van sociale zaken is circa 60% afgehandeld binnen de termijn van 14 weken. Bij het zoeken naar een adequate aanpak wordt extra aandacht besteed aan de intake van bezwaarschriften. Bezwaarden worden zonedig (telefonisch) benaderd en soms wordt vervolgens gekozen voor een andere oplossing dan een reguliere behandeling. Circa 35% van de bezwaarschriften is in 2006 op deze manier afgehandeld zonder hoorzitting.

Uit het in 2006 gehouden klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat 60% van de bezwaarmakers als belangrijkste verwachting had dat ze alsnog in het gelijk zouden worden gesteld en dat er nog een keer serieus naar het genomen besluit zou worden gekeken. Ongeveer 40% voelde zich onvoldoende serieus genomen; zij gaven aan dat ze onvoldoende hun hart hebben kunnen luchten. Het gemiddelde rapportcijfer dat de bezwaarmakers geven voor de totale behandeling van de bezwaarschriften bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid is 6.

Hoofdstuk 4: Praktijkonderzoek

§ 4.1 Inrichting onderzoek

Het praktijkonderzoek zag op het behandelen van 19 actuele Wmo-bezwaren middels het inzetten van de Andere Aanpak en mediation.

Het praktijkonderzoek heeft plaats gevonden bij de gemeenten Tilburg en Utrecht nadat zij schriftelijk tot deelname waren uitgenodigd door VWS. Met de deelnemende gemeenten is vooraf afgestemd wat deelname aan het onderzoek met zich meebrengt.

Bij beide gemeenten is voordat gestart werd met het praktijkonderzoek een presentatie gegeven voor de betrokken afdelingen en overige geïnteresseerden over de opzet en het doel van de pilot. Aansluitend daaraan is een eendaagse workshop 'WMO en mediation(vaardigheden)' verzorgd voor de ambtenaren die aan het onderzoek meewerkten. Deze workshop kende bij de gemeente Tilburg 5 deelnemers waarvan er 4 werkzaam zijn bij de afdeling Bezwaar en Beroep en een deelnemer werkzaam is bij de afdeling Sociale Zaken. Bij de gemeente Utrecht kende de workshop 4 deelnemers waarvan er 3 werkzaam zijn bij de afdeling Juridische Zaken en een deelnemer werkzaam is bij de Dienst Maatschappelijke Ondersteuning. De workshop bestond uit een kennismaking met conflict- en mediationtheorie en een praktijkdeel waarin geoefend is met het voorbereiden en voeren van het telefoongesprek. In de middag is 'coaching on the job' verzorgd waarbij twee ervaren trainers de ambtenaren hielpen bij de selectie van zaken, de voorbereidingen op het gesprek, het voeren van het telefoongesprek, het verkennen van oplossingsrichtingen en het geven van advies over de afwikkeling van de zaak en berichtgeving aan de burger.

Om de uitvoering van de Andere Aanpak te volgen en de effecten te kunnen beoordelen hebben de onderzoekers een monitorformulier ontwikkeld voor de indieners van het bezwaarschrift en voor de ambtenaren die gewerkt hebben met de Andere Aanpak bij Wmo-bezwaren. Na het Andere Aanpak gesprek of gesprekken werd door een onafhankelijke onderzoeker telefonisch contact opgenomen met burger en ambtenaar om te monitoren hoe het contact was ervaren. Ook zijn er monitoringsgesprekken geweest met de deelnemers aan de mediations en de betreffende mediator.

§ 4.2 Eindresultaten Andere Aanpak

Bij dit praktijkonderzoek is gebeld nadat het dossier is ontvangen door de ambtenaar. Na het lezen van het dossier (inclusief primaire besluit en bezwaarschrift) is gebeld met de indiener. In de meeste gevallen gebeurde dit binnen een week na ontvangst van het bezwaarschrift.

Bij 19 bezwaren is gewerkt met de Andere Aanpak: 9 zaken in Tilburg en 10 zaken bij de gemeente Utrecht. Hieronder treft u de uitkomsten van de Andere Aanpak per gemeente.

Resultaten gemeente Tilburg na inzet Andere Aanpak:

- In totaal zijn 9 Wmo-bezwaren behandeld.
- Er zijn drie verschillende soorten bezwaren behandeld, te weten:
 - a. Vervoersvoorziening: viermaal
 - b. Huishoudelijke hulp: driemaal
 - c. Woonvoorziening: tweemaal

- Bij 2 bezwaren is een mediationaanbod gedaan, in beide gevallen is het geaccepteerd door de indiener van het bezwaarschrift.
- Er zijn 2 Wmo-bezwaren opgelost in mediation met volledige overeenstemming (zie volgende paragraaf).
- Er lopen nog 3 bezwaren in verband met het afwachten van het nader medisch advies (2 zaken en het nemen van de beslissing op bezwaar (1 zaak).
- In 4 bezwaren is de reguliere procedure voortgezet.
- Een bezwaar is niet-ontvankelijk verklaard.
- De gemiddelde duur van de Andere Aanpak gesprekken in Tilburg was 20 minuten.
- In 2 zaken kwam de Andere Aanpak in plaats van het horen.
- In 4 zaken is nader medisch advies aangevraagd naar aanleiding van het gesprek.

Er heeft met 7 indieners die met de Andere Aanpak hebben kennisgemaakt een monitoringsgesprek plaats gevonden. Hieronder treft u de belangrijkste bevindingen. De uitkomsten van de 2 mediation-monitoringsgesprekken treft u verderop.

- Vier van de zeven indieners hadden al eerder bezwaar gemaakt tegen andere besluiten van de gemeente.
- Zes van de zeven indieners hebben het Andere Aanpak gesprek als prettig ervaren.
- Alle zeven indieners vonden dat er voldoende naar hen geluisterd is in het telefoongesprek.
- Vijf van de zeven indieners vonden dat er snel genoeg gereageerd is op het bezwaar.
- Vijf van de zeven indieners vonden dat voldoende duidelijk was gemaakt hoe de verdere bezwarenprocedure zou verlopen.
- Zes van de zeven indieners zijn tevreden met de keuze over het vervolgtraject.
- Zes van de zeven indieners zijn tevreden over de gang van zaken tijdens het telefoongesprek.
- Vier van de zeven indieners vonden dat de beslissing voldoende werd gemotiveerd.
- Zes van de zeven indieners voelden zich voldoende betrokken bij het zoeken naar een oplossing.
- Het eindoordeel over het gesprek:
 - a. Zeer positief: driemaal
 - b. Positief: tweemaal
 - c. Neutraal: eenmaal
 - d. Zeer matig: eenmaal⁶

Er heeft met 3 ambtenaren die in Tilburg hebben gewerkt met de Andere Aanpak een monitoringsgesprek plaats gevonden. Hieronder treft u de belangrijkste bevindingen.

- De ambtenaren vinden het belangrijk dat er steun is van de primaire afdeling, andere collega's en de bezwarencommissie. Ook moeten er goede afspraken zijn met de primaire afdeling.

⁶ Indiener werd later niet-ontvankelijk verklaard.

- De ambtenaren vinden het belangrijk dat niet onbedoeld verwachtingen worden gecreëerd door het bellen.
- Succesfactoren van de Andere Aanpak zijn de selectie van bezwaarzaken, de mate waarin de ambtenaren zijn voorbereid op het werken met de Andere Aanpak en de ruimte om binnen wet- en regelgeving tot een oplossing te komen.
- De Andere Aanpak leidt niet tot een mindere kwaliteit bij de behandeling van bezwaren.
- De Andere Aanpak biedt de burger meer aandacht voor zijn bezwaar.
- De Andere Aanpak leidt tot een hogere werkdruk.
- Volgens twee van de drie ambtenaren is de Andere Aanpak een verrijking op de huidige manier van werken.
- Het gemiddelde rapportcijfer voor de Andere Aanpak is een 7.
- Als aandachtspunt geven de ambtenaren mee dat de burgers eigenlijk vooraf geïnformeerd moeten worden over het telefoongesprek.
- De ambtenaren geven aan dat er in Tilburg al snel gewerkt wordt; binnen een week na ontvangst van het bezwaar worden indieners uitgenodigd voor een hoorzitting.

Resultaten gemeente Utrecht na inzet Andere Aanpak:

- In totaal zijn 10 Wmo-bezwaren behandeld.
- Bij 2 bezwaren is niet gebeld omdat in 1 geval bleek dat de gemeente een verkeerd primair besluit had genomen na bestudering van het dossier en 1 geval was de indiener van het bezwaar niet bereikbaar.
- Er heeft met 8 indieners een monitoringsgesprek plaats gevonden.
- Er is 1 Wmo-bezwaar ingetrokken naar aanleiding van het Andere Aanpak gesprek. Deze burger was blind en had verkeerde informatie voorgelezen gekregen. De ambtenaar kon dit in een gesprek verhelderen.
- Er is tweemaal mediation overwogen: eenmaal is het aanbod gedaan en geweigerd door de indieners en eenmaal was er sprake van een contra-indicatie volgens de onderzoekers.
- Er zijn tenminste vier verschillende soorten bezwaren behandeld, te weten:
 - a. Vervoersvoorziening: driemaal
 - b. Huishoudelijke hulp: eenmaal
 - c. Woonvoorziening: tweemaal
 - d. Verhuiskostenvergoeding: eenmaal
 - e. Onbekend: driemaal
- Er lopen in ieder geval nog 7 bezwaren in verband met het afwachten van het nader medisch advies (3 zaken) en het nemen van de beslissing op bezwaar (4 zaken).
- In 2 bezwaren is de reguliere procedure voortgezet inclusief hoorzitting vermoedelijk zullen er na de ontvangst van de medische adviezen meer volgen.
- De gemiddelde duur van de Andere Aanpak per zaak in Utrecht was 45 minuten dit is inclusief de gesprekken die gevoerd zijn de burgers en met de primaire afdeling.
- In 4 zaken kwam de Andere Aanpak in plaats van het horen.
- In 5 zaken is nader medisch advies aangevraagd naar aanleiding van het gesprek.

Hieronder treft u de belangrijkste bevindingen van de 7 monitoringsgesprekken die plaats hebben gehad met de indieners van de bezwaarschriften.

- Drie van de zeven indieners hadden al eerder bezwaar gemaakt tegen andere besluiten van de gemeente.
- Alle zeven indieners hebben het Andere Aanpak gesprek als prettig ervaren.
- Alle zeven indieners vonden dat er voldoende naar hen geluisterd is in het telefoongesprek.
- Zes van de zeven indieners vonden dat er snel genoeg gereageerd is op het bezwaar.
- Vier van de zeven indieners vonden dat voldoende duidelijk was gemaakt hoe de verdere bezwarenprocedure zou verlopen.
- Zes van de zeven indieners zijn tevreden met de keuze over het vervolgtraject.
- Zes van de zeven indieners zijn tevreden over de gang van zaken tijdens het telefoongesprek.
- Vier van de zeven indieners vonden dat de beslissing voldoende werd gemotiveerd.
- Alle zeven indieners voelden zich voldoende betrokken bij het zoeken naar een oplossing.
- Het eindoordeel over het gesprek:
 - a. Zeer positief: viermaal
 - b. Positief: eenmaal
 - c. Neutraal: eenmaal
 - d. Matig: eenmaal
- Een indiener merkte op dat het bijzonder prettig is gebeld te worden wanneer men blind is.
- Een indiener met reuma gaf aan dat schrijven lastig is en dat mondeling uitdrukken veel beter gaat. Deze persoon hoeft zich dan ook niet te laten helpen met het schrijven van een brief.
- Een gemachtigde merkte op dat mediation of een gewoon gesprek laagdrempelig en minder intimiderend is dan een hoorzitting. Dat is volgens gemachtigde vooral belangrijk bij de Wmo-doelgroep die kwetsbare mensen kan betreffen.

Hieronder treft u de belangrijkste bevindingen van de twee ambtenaren die in Utrecht hebben gewerkt met de Andere Aanpak:

- De ambtenaren vinden het belangrijk dat er coaching op afstand is van een ervaren trainer en dat er steun is van de primaire afdeling.
- De ambtenaren vinden het belangrijk dat niet onbedoeld verwachtingen worden gecreëerd door het bellen.
- Succesfactoren van de Andere Aanpak zijn de selectie van bezwaarzaken en de ruimte om binnen wet- en regelgeving tot een oplossing te komen.
- De Andere Aanpak leidt niet tot een mindere kwaliteit bij de behandeling van bezwaren.
- De Andere Aanpak leidt volgens een ambtenaar tot een snellere behandeling van bezwaren.
- De Andere Aanpak leidt niet tot meer gewijzigde besluiten.

- Volgens de ambtenaren is de Andere Aanpak een aanvulling op het spectrum van oplossingsmogelijkheden.
- Het gemiddelde rapportcijfer voor de Andere Aanpak is een 7.
- De ambtenaren geven aan dat de bezwaarprocedure al behoorlijk gestroomlijnd is. Er wordt al snel uitgenodigd voor een hoorzitting die drie weken later is. Het duurt in Utrecht drie weken voordat het dossier beschikbaar is, als dat eerder kan zou er echt sprake van tijdswinst zijn.
- Een voordeel van de Andere Aanpak is dat je contact hebt met de betrokken ambtenaar van de primaire afdeling. De bij de hoorzitting aanwezige ambtenaar is vaak niet betrokken geweest bij de zaak.
- In de zaak waar sprake was van een contra-indicatie zou de ambtenaar wel ruimte zien voor mediation bij indieners met licht verstandelijke beperkingen mits er een hulppersoon aanwezig is dat kan immers bij een hoorzitting ook.
- Een ambtenaar gaf aan het prettig te vinden om op een andere manier met de bewaarzaken om te gaan. Zij vindt die manier ook passen bij de klantgerichte aanpak die de Wmo meebrengt. Zij geeft ook aan dat de Andere Aanpak het meeste effect sorteert in het primaire proces want daar kennen de ambtenaren de mensen en hun situatie het beste.

§ 4.3 Eindresultaten mediations

Er zijn in totaal twee mediations uitgevoerd in het kader van dit onderzoek. Beide mediations vonden plaats in de gemeente Tilburg. Een formele mediation betekent een mediation volgens de regels van het NMI Reglement.⁷ Hierbij is een NMI-geregistreerd (al dan niet gecertificeerd) mediator betrokken. Er is in beide mediations gebruik gemaakt van dezelfde mediator, de heer Theo van der Meijden. De gemeente Tilburg werd in beide gevallen vertegenwoordigd door de teammanager Bezwaar en Beroep.

- In beide gevallen leidde de mediation tot volledige overeenstemming.
- In een geval leidde dit tot intrekking van het bezwaarschrift.
- In het andere geval is afgesproken dat er een second opinion zal worden gevraagd en dat de uitkomst hiervan bindend is voor betrokken partijen.
- Er zijn twee soorten Wmo-bezwaren behandeld in mediation: een vervoersvoorziening en een woonvoorziening.

Uit de monitoringsgesprekken met de indieners en één van de betrokken hulppersonen bleek het volgende:

- Eén van de indieners had vaker bezwaar gemaakt tegen besluiten van de gemeente.
- Beide indieners hebben de mediation als prettig ervaren.
- Beide indieners vinden dat er voldoende is geluisterd naar hem/haar.
- Een van de indieners vindt dat het mediationaanbod onvoldoende tijdig is gedaan er lopen namelijk al jaren rechtszaken.

⁷ Zie ook: www.nmi-mediation.nl

- Beide indieners hadden de behoefte het bezwaar op te lossen in de mediation.
- Ook achteraf zijn de indieners tevreden met de keuze gemaakt in mediation.
- Beide indieners vonden de medewerker van de afdeling bezwaar en beroep voldoende deskundig.
- Beide indieners vonden de mediator voldoende deskundig, onafhankelijk en neutraal.
- Een van de indieners was ontevreden over de gang van zaken tijdens de mediation. Deze persoon had meer steun van de gemeente verwacht.
- Graag had één van de indieners alles ter plekke opgelost.
- Het eindoordeel over de mediation was positief volgens de indiener en zeer positief volgens de betrokken advocaat. De andere indiener (woonvoorziening) beoordeelde de mediation als zeer positief.
- Eén van de indieners gaf aan dat bezwaren- en beroepsprocedures niets oplossen: men kan beter een goed gesprek hebben; 'nu is er door mediation een oplossing in zicht'. De betrokken advocaat vult aan: 'benut zo snel mogelijk mediation indien je merkt dat je vastloopt'.

Uit de monitoringsgesprekken met de vertegenwoordiger van de gemeente over de mediations bleek het volgende:

- Burgers krijgen meer inzicht in en kennis van het feit dat de mogelijkheden van ambtenaren beperkt worden door de juridische kaders.
- Burgers krijgen meer begrip voor de gemeente, wanneer wordt uitgelegd wat die kaders zijn, waarbinnen naar een oplossing kan worden gezocht.
- Burgers zien ook negatieve aspecten aan het meewerken aan een mediation, mogelijk worden verwachtingen gewekt die niet uitkomen.
- Er worden twee succesfactoren aangewezen. Allereerst de deskundigheid van de mediator en ten tweede de aanwezigheid van een derde of dit nou een advocaat of een familielid is, dit helpt om de emoties wat meer te dempen en meer zakelijk tot overeenstemming te komen.
- Door mediation worden bezwaarzaken niet sneller afgehandeld.
- Niet alle medewerkers zijn gekwalificeerd om aan mediation mee te werken.
- Het rapportcijfer voor mediation bedraagt een 8.
- Punten van verbetering zijn: zorgen voor meer passende voorlichting zowel voor de burgers als binnen de gemeente. Met name voor het managen van verwachtingen wat mogelijk is met mediation en wat niet. Hierdoor weet men op de primaire afdeling ook waarvoor medewerking wordt gevraagd, bijvoorbeeld het uitvoeren van een vaststellingsovereenkomst in plaats van een beslissing.

Uit het monitoringsgesprek met de mediator over de mediations bleek het volgende:

- Burgers voelen zich gelijkwaardig in de gesprekken versus het van bovenaf opleggen van een beslissing.
- Het hielp volgens de mediator dat hij veel ervaring heeft met het bestuursrecht.
- Het bleek belangrijk dat er ruimte was om binnen wet- en regelgeving tot een oplossing te komen.

- In het primaire proces maakt de gemeente fouten. Mediation biedt meer mogelijkheden om dit recht te zetten bij de burger dan de gewone procedure.
- Door mediation worden bezwaarzaken sneller afgehandeld.
- (Nog) niet alle medewerkers zijn gekwalificeerd om aan mediation mee te werken.
- Mediation biedt mogelijkheden om klantgerichter te werken.
- De mediator geeft beide mediations het rapportcijfer 9 vanwege het soepele verloop.
- Punten van verbetering zijn volgens de mediator: het geven van meer passende voorlichting zoals duidelijke folders, het vooraf informeren van burgers dat er gebeld gaat worden en het aanbieden van korte trainingen aan ambtenaren om zelf mediationvaardigheden toe te passen.
- Mediation(vaardigheden) zou men vooral ook moeten toepassen in de primaire fase: opbellen voorafgaand aan het toezenden van een negatieve beslissing, met uitleg en een uitnodiging om met een eventuele reactie te komen.
- In een hoorzitting zouden de ambtenaren een meer actief participerende opstelling kunnen hebben dan nu het geval is.

Hoofdstuk 5: Dossieronderzoek

§ 5.1 Inleiding

In het kader van het onderzoek heeft het NMI onderzoeksteam 41 dossiers onderzocht. De dossiers werden geraadpleegd bij de gemeenten Tilburg en Utrecht. Alle dossiers zijn afgeronde bezwaarzaken. In 31 zaken ging het om de uitvoering van de Wmo, 10 zaken hadden betrekking op de uitvoering van de WVG, één van de voorlopers van de Wmo.

Alle dossiers kunnen gekwalificeerd worden als individuele aanvragen gericht op prestatieveld 6 van de Wmo, dat wil zeggen het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer.

Bij het dossieronderzoek is gelet op het verloop van de procedure en de effecten van de procedure op de relatie met de burger met als doel aan de hand van de bevindingen de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

De analyses zijn verricht op basis van een door het onderzoeksteam opgesteld toetsingskader. Dit kader bestaat uit: zaakskenmerken, partijenmerken en doorlooptijd. Vervolgens wordt de escalatiegraad van de zaak benoemd aan de hand van de escalatietheorie van Friedrich Glasl (zie afbeelding 1 blz. 10). Aan de hand van deze analyses maakt het onderzoeksteam een inschatting van indicaties of contra indicaties voor mediation of mediationvaardigheden.

§ 5.2 Het Toetsingskader

De nadere bevindingen zijn als volgt gerangschikt:

1. Zaakskenmerken
2. Partijenmerken
3. Doorlooptijd
4. Escalatiegraad

§ 5.2.1 Zaakskenmerken

Wmo dossiers (per dossier meerdere mogelijkheden)

Deeltaxi:	5
Rollator:	1
Rolstoel:	1
Scotmobiel:	1
Kussen rolstoel:	1
Fin. tegemoetkoming eigen verv.	1
Traplift:	3
Verhuiskostenvergoeding:	2
Woningaanpassingen:	7
Huishoudelijke hulp:	19

WVG dossiers

Deeltaxi	5
Scootmobiel	2
Fin. tegemoetkoming eigen verv.	2
Verhuiskostenvergoeding	2

§ 5.2.2 Partijenmerken

Wmo dossiers

Man	8
Vrouw	23
65 jaar of ouder	14
Alleenstaand	7

Lichamelijke aandoening	24
Geestelijke problematiek	4
Verstandelijke handicap	2

Vertegenwoordiger betrokken	8
-----------------------------	---

WVG dossiers

Man	2
Vrouw	8
65 jaar of ouder	4
Alleenstaand	8

Lichamelijke aandoening	10
Vertegenwoordiger betrokken	2

§ 5.2.3 Doorlooptijd

In alle zaken is de doorlooptijd gemeten vanaf de datum van de aanvraag tot de datum van de beslissing op het bezwaar. De kortste doorlooptijd was 13 weken, de langste 58 weken.

De gemiddelde doorlooptijd was 24 weken.

In de WVG zaken bedroeg de gemiddelde doorlooptijd 18 weken.

§ 5.2.4 Escalatiegraad

Aan de hand van de escalatieladder hebben de onderzoekers de volgende inschatting van de escalatiegraad van het conflict gemaakt.

Hoofd fase 1 subfase 1	13
Hoofd fase 1 subfase 2	10
Hoofd fase 2 subfase 4	4
Hoofd fase 2 subfase 5	1

Hoofdfase 2 subfase 6	2
Onbekend:	1

WVG dossiers

Hoofdfase 1 subfase 1	7
Hoofdfase 1 subfase 2	2
Hoofdfase 2 subfase 4	1

§ 5.3 Naar een andere aanpak?

Algemeen

Uit de dossierstudie blijkt dat de communicatie van de gemeente met de burger bijna altijd schriftelijk is. Wat daarbij opvalt, is dat zowel de primaire beslissing als de beslissing op het bezwaar in de regel uitgebreid gemotiveerd zijn en het taalgebruik formeel is. De onduidelijkheid die het primaire besluit daardoor oproept bij de burger lijkt een aantal keren de reden te zijn van het bezwaar. Een voorbeeld is dat in een aantal zaken geen vervoersvoorziening werd verleend omdat de geldende inkomensgrens werd overschreden. In bezwaar was deze grond voor de burgers niet duidelijk. De burgers dachten dat de medische noodzaak in het geding was. Pas tijdens de hoorzitting was er gelegenheid voor een uitgebreide en voor de burger begrijpelijke toelichting.

In de meeste onderzochte dossiers vindt het eerste (persoonlijke) mondelinge contact in de bezwaarfase plaats tijdens de hoorzitting. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente pas dan de heroverweging voorbereidt. Tijdens de hoorzitting blijkt vaak dat aanvullend (medisch)onderzoek noodzakelijk is, waardoor snelle besluitvorming nog niet mogelijk is.

Specifiek

In een aantal dossiers heeft de aanvrager reeds de beschikking over voorzieningen als de aanvraag die in het geding is, wordt ingediend. De aanvrager verkeert dan in de veronderstelling dat zijn situatie bij de gemeente of de adviseur van de gemeente bekend is en ervaart het onderzoek als een verplichting en niet als een mogelijkheid van de gemeente om het contact te verbeteren en daarbij de samenhang van de voorzieningen te bespreken.

Een voorbeeld: alleenwonende jonge vrouw heeft verschillende voorzieningen wegens zware lichamelijke beperkingen. Dient een verzoek in om een verhuiskostenvergoeding. De verhuizing is volgens haar noodzakelijk omdat de flat waar zij woont veel liftstoringen heeft, waardoor zij aan huis gebonden is. Het CIZ adviseert afwijzend. Mevrouw is ontevreden over de gescheiden behandeling van de aanvragen en de afstandelijkheid in de benadering.

De rol van de adviseur is voor veel burgers niet duidelijk. Mondelinge toezeggingen van de adviseur (of uitlatingen die door de burger als zodanig gekwalificeerd worden) leiden in zeker vier van de onderzochte zaken tot het indienen van een bezwaar. Burgers worden dan teleurgesteld in hun verwachtingen en dat werkt duidelijk escalierend en conflictbevorderend.

Een voorbeeld: alleenstaande man die rolstoelgebonden is dient een aanvraag in voor een automatische deuropener. Het CIZ adviseert ergotherapie waardoor meneer met de rolstoel

kan leren manoeuvreren. Meneer claimt dat de deuropener is toegezegd door CIZ en dat niets tegen hem is gezegd over de ergotherapie. Het bezwaar wordt ongegrond verklaard, omdat de gemeente zich niet gebonden acht aan mondelinge toezeggingen van de adviseur.

De gemiddelde doorlooptijd is lang in relatie tot het doel van de Wmo en de doelgroep. De partijenmerken tonen dat in 18 zaken de indiener van het bezwaar ouder was dan 65 jaar. Het onderzoek toonde in die zaken vaak een handgeschreven bezwaarschrift, waarmee de reacties van de gemeenten qua toon en inhoud een schril contrast vormden.

In 19 onderzochte zaken had het bezwaar betrekking op de (gewijzigde) indicatie voor het verlenen van huishoudelijke hulp. Voor de burgers een ingrijpende beslissing. In tenminste 3 zaken was het verliezen van de vaste hulp aanleiding om bezwaar in te dienen. Het verrichte onderzoek was zeer globaal geweest. In dit soort situaties waarin de procedure een flinke belasting is voor de betrokkenen en er veel emotie meespeelt, biedt de reguliere, formele bezwaarprocedure weinig ruimte om het conflict op te lossen en de communicatie te herstellen, terwijl herstel van de relatie vaak van groot belang is omdat de aanvrager vaker met de gemeente in de Wmo-rol geconfronteerd zal worden.

Een voorbeeld: echtpaar, 77 en 78 jaar, waarvan de man psychogeriatrische klachten heeft, ontvangt de beslissing dat de indicatie huishoudelijke hulp gewijzigd wordt naar categorie 1. Daardoor raakt het echtpaar de vaste hulp kwijt. Het onderzoek is globaal geweest en heeft onvoldoende rekening gehouden met de omstandigheid dat meneer door zijn klachten afhankelijk is van de vertrouwde vaste hulp. In bezwaar wordt dit punt na aanvullend advies gehonoreerd.

Een ander punt van geschil in een drietal zaken betrof de toepassing van het beleid dat partners en/of gezinsleden geacht worden huishoudelijke taken uit te voeren, die de indiener van de aanvraag niet kan uitvoeren. Dit mantelzorgbeleid is onvoldoende bekend waardoor het tot onbegrip en onvrede leidt.

Opvallend in het dossieronderzoek was eveneens dat als er een aanvraag afgewezen werd onder de motivering dat er een andere mogelijke oplossing was, de gemeente weinig actief leek in het faciliteren of uitvoeren van die oplossing. Een voorbeeld: mevrouw vraagt een vervoersvoorziening aan omdat zij na een heupoperatie niet meer fietst. Volgens haar verklaring fietst zij niet meer op advies van de orthopeed, volgens de gemeente omdat zij angst heeft. Een fietstraining zou bijdragen aan de oplossing. De gevraagde voorziening wordt geweigerd, omdat van een fietsverbod van de orthopeed geen sprake is. Enig initiatief om de training nader in te vullen ontbreekt.

Een ander voorbeeld van de naar het lijkt verkokerde behandeling van aanvragen is het volgende: mevrouw kan vanwege lichamelijke klachten de kranen niet meer goed dichtdraaien in de badkamer. Zij vraagt zwenkkranen. De aanvraag wordt afgewezen, omdat de kranen algemeen gebruikelijke voorzieningen betreffen. Mevrouw geeft aan gezien haar inkomen hiervoor geen mogelijkheden te hebben. In reactie hierop wordt het advies gegeven voor de aanschaf bijzondere bijstand aan te vragen. Mevrouw is tijdens de hoorzitting boos weggelopen. Het bezwaar wordt ongegrond verklaard.

Het dossieronderzoek samenvattend concluderen de onderzoekers dat de formele en veelal schriftelijke bezwaarprocedure in veel gevallen een juridisch antwoord is op een "hulpvraag"

van de burger. Het formele karakter van de huidige werkwijze in de bezwaarprocedure maakt dat persoonlijk contact beperkt is, er procedureel gehandeld wordt en oplossingsrichtingen onvoldoende worden gezocht en benut.

§ 5.4 Mediation

Mediation en wellicht ook de mediationvaardigheden in de sfeer van de overheid worden nog weleens betiteld als een uitzondering in de wereld van het bestuursrecht. Uit een recent onderzoek van het SGB⁸ naar de stand van mediation bij gemeenten blijkt echter dat in driekwart van de gemeenten naast de bezwarenprocedure al in informele sfeer wordt bemiddeld. In een kwart van de gemeenten wordt al aan mediation gedaan. In bijna de helft van de andere gemeenten is behoefte aan uitbreiding van het huidige instrumentarium met mediation. De verwachting bij deze gemeenten is dat mediation veel meer zal worden toegepast, ook op eigen initiatief van de gemeente. Er is behoefte aan mediationvaardigheden en aan het invoeren en implementeren van mediation.

Oplossingsgericht in plaats van proceduregericht is de kracht van mediation. Om te beoordelen of in de onderzochte dossiers mediation of mediationvaardigheden mogelijk zouden zijn, hebben de onderzoekers de zaken beoordeeld aan de hand van de voor mediation geformuleerde indicaties en contra indicaties. Deze lijst van reeds bestaande indicaties en contra indicaties is aangevuld en op maat gemaakt voor Wmo-doeleinden.

Indicaties

1. Doorlopende relatie tussen partijen:	38
2. Onderhandelingsruimte/bewegingsruimte:	22
3. Emotionele (en relationele) componenten spelen een rol:	30
4. Verschillende interpretatie van feiten/communicatieprobleem:	20
5. Het bestuursorgaan heeft keuzevrijheid, discretionaire ruimte:	12
6. Partijen verwachten dat de juridische procedure geen soelaas biedt:	6
7. Partijen verwachten dat de juridische procedure duurder is:	3
8. Erkend wordt dat er sprake is van een conflict en men wil een snelle oplossing:	10
9. Partijen willen de zaak zo mogelijk vertrouwelijk oplossen:	0
10. Partijen willen een juridisch precedent vermijden:	0
11. Partijen hebben behoefte aan een oplossing en geen juridische maatregel:	5
12. Een uitspraak of procedure lost het echte achterliggende probleem niet op:	8
13. Er zijn meer dan twee partijen bij het conflict betrokken:	7
14. Meerdere bezwaren (of klachten) spelen een rol:	9
15. De zaak is specialistisch:	4
16. Gemeenschappelijk toekomstig belang:	13
17. Partijen willen zelf verantwoordelijk blijven voor de oplossing:	1
18. Partijen zoeken een duurzame oplossing:	13
19. Anders:	1

Contra-indicaties

1. Juridisch oordeel is op voorhand duidelijk:	11
2. Bezwaar is kennelijk niet ontvankelijk:	0
3. Bezwaar is kennelijk ongegrond:	0

⁸ Onderzoek SGB: 'De stand van mediation. Onderzoek bij gemeenten naar de stand van zaken rond mediation', november 2007.

4. Het geschil heeft betrekking op nieuwe wetgeving ⁹ :	31
5. Er is in het geschil al een gerechtelijke uitspraak gedaan:	0
6. Er is eerder mediation geprobeerd:	0
7. Een partij kan zichzelf niet adequaat vertegenwoordigen en heeft geen bijstand:	0
8. Een partij dreigt met strafrechtelijke aangifte:	0
9. De sleutelfiguren willen niet:	0
10. Er is behoefte aan een precedent:	0
11. Het is een principe zaak waarover de rechter moet beslissen:	0
12. Externe adviescommissie:	0
13. Status primair besluit nog onduidelijk:	0
14. Een partij heeft baat bij vertraging:	0
15. Het gaat om een notoire querulant:	1
16. Het is primair van belang het eigen gelijk openbaar te bewijzen:	0
17. Een partij is niet in staat verantwoordelijkheid voor besluiten te dragen:	0
18. Andere redenen: partijen kunnen nog in onderling gesprek oplossen	32

Het overzicht van indicaties voor mediation toont dat veel zaken kenmerken hebben die maken dat de oplossing ook in mediation in plaats van in een juridische procedure kan worden gezocht. In veel zaken is er sprake van een doorlopende relatie. Dat kan zijn ingegeven door de omstandigheid dat de burger meerdere voorzieningen heeft. Een ander argument is dat er veel ouderen tot de doelgroep behoren. Daarbij is de verwachting gerechtvaardigd dat er in de toekomst meer aanvragen zullen komen en om die reden er voor de gemeenten een belang is aandacht te schenken aan de relatie met deze doelgroep.

Een ander veel voorkomende indicatie voor mediation is dat emotionele en relationele aspecten een rol spelen. Met name de emotionele aspecten spelen in deze zaken een rol. En juist deze aspecten komen in de formele juridische procedure minder aan bod.

Bij de contra indicaties zijn alle Wmo zaken geschaard onder minder geschikt voor mediation vanwege het nieuwe karakter van de wetgeving. Dat is inhoudelijk te betwisten. Gezien het karakter van de Wmo, de oorsprong van de Wmo¹⁰ en de geraadpleegde dossiers kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de actuele rechtsvragen voortvloeien uit de compensatieplicht en de toepassing van het motiveringsbeginsel. In het dossier- en het praktijkonderzoek zijn de onderzoekers deze kwesties niet tegen gekomen. De zaken hadden betrekking op de waardering van de feiten, waardoor deze contra indicatie eigenlijk in het onderzoek niet lijkt te bestaan.

Andere redenen

Onder de laatste contra indicatie zijn de zaken opgenomen die zich lenen voor mediation, maar waarin duidelijk is dat partijen nog in onderling gesprek de zaak kunnen bespreken en oplossingsrichtingen kunnen verkennen. In deze zaken lijkt de mediator als onafhankelijk en neutraal gespreksleider nog niet nodig. Het escalatieniveau in deze zaken maakt dat partijen met elkaar in gesprek kunnen treden. In 9 zaken schatten de onderzoekers in dat het escalatieniveau zodanig is dat een ervaren mediator nodig is om de communicatie te herstellen en actief het proces van het zoeken naar oplossingen te ondersteunen.

⁹ Rijksuniversiteit Groningen: 'Mediation in bezwaar. Evaluatie mediationproject Provincie Overijssel', maart 2003.

¹⁰ De Wmo is voor een belangrijk deel niet als geheel nieuwe wetgeving te beschouwen. Belangrijke onderwerpen uit de AWBZ, Wvg en Welzijnswet zijn overgenomen in de Wmo.

Hoofdstuk 6: Interviews

In het kader van dit onderzoek hebben 14 interviews plaatsgevonden met stakeholders op het terrein van de Wmo. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste en kenmerkende *quotes* uit de interviewronde weergegeven. In de interviews zijn diverse onderwerpen aangesneden variërend van kansen en knelpunten van de Wmo tot de inzet van mediation(vaardigheden) bij bezwaar. In de bijlage treft u de gehanteerde vragenlijst en een overzicht van de geïnterviewden.

§ 6.1 VWS:

‘De Wmo kent de compensatieplicht. De gemeente moet een oplossing zoeken voor de claim van de burger. De gemeente kan kiezen in welke vorm zij die plicht gestalte geeft. Gemeenten kiezen nog vaak om in het beleid dicht bij de uitvoering van de Wvg/AWBZ te blijven. Er moeten ca. 300.000 herindicaties plaatsvinden. Deze klanten zullen mogelijk te maken krijgen met een teruggang in uren, soort hulp of andere hulpverlener. Bezwaren en klachten zijn te verwachten op dit thema.’

‘De gemeenten vullen de bezwaar- en beroepsprocedure binnen de Awb kaders zelf in. In het algemeen zullen de Wmo conflicten tussen de gemeente en de burger niet complex en ingrijpend zijn. In die zaken is mediation niet aangewezen maar is het meer zinvol om de ambtenaren te trainen in toepassen van mediantietechnieken. Hierdoor kunnen zij leren een conflict anders te benaderen en zich meer te verplaatsen in de burger. In langdurige zaken waarin burgers vastzitten in de procedure, er meer stappen nodig zijn en er meer spelers bij betrokken zijn, zou mediation een goede oplossing kunnen zijn met name om onnodige juridisering tegen te gaan. Bijvoorbeeld bij procedures rondom woningaanpassingen. Bij gesprekken tussen ambtenaar en burger kan gemotiveerd uitgelegd worden waarom bepaalde besluiten zijn genomen. Een punt van zorg is echter dat er niet altijd sprake is van twee volwaardige conflictpartijen tegenover elkaar. Het mag nooit zo zijn dat een burger onder druk wordt gezet om zijn/haar bezwaar in te trekken tegen diens wil.’

‘Een mogelijk knelpunt van de Wmo is dat de gemeente een andere manier van werken zullen moeten laten zien. Zij zullen in staat moeten blijken om van standaardisatie af te komen en de slag te maken naar maatwerk. Dat houdt in goede intakegesprekken voeren, persoonlijke aandacht en meer dan schriftelijke communicatie alleen. Huisbezoeken zouden vaker onderdeel moeten zijn van het werk van Wmo-ambtenaren. Bij de nieuwe manier van werken is het zaak dat de ambtenaren deskundig zijn en verwachtingen van burgers kunnen managen. Hoofdzaak is echter de communicatieve vaardigheden vergroten. Er moet meer aandacht komen voor interne opleidingstrajecten. Daarnaast moeten ambtenaren enerzijds ruimte krijgen en anderzijds rugdekking voor de nieuwe manier van werken. Vroeger was een ‘matchbenadering’ tussen aanspraak en aanbod voldoende, nu is het tijd voor een oplossingsgericht gesprek.’

§ 6.2 VNG:

‘De vraag om mediation ziet op individuele voorzieningen zoals huishoudelijke hulp en de oude WVG voorzieningen. Die voorzieningen kennen een goed juridisch kader; bezwaar en beroep. En er is hierbij geen levensbedreigende situatie die maakt dat er een nog snellere oplossing gezocht moet worden. Wij hebben van gemeenten geen signalen ontvangen dat er

een behoefte is om mediation in de formele zin van het woord vorm te geven. De verwachting is dat de Awb adequate rechtsbescherming biedt. Als al dan niet in formeel bezwaar blijkt dat er sprake is van een onjuistheid kan dat snel gecorrigeerd worden. Dat gebeurt ook in de praktijk bijvoorbeeld na een telefoontje van de thuiszorg. De geschillen lopen dan niet hoog op. Er is in gemeenten bovendien een goede klachtregeling. In veel gemeenten spelen burgermeester en of wethouder(s) daar persoonlijk een rol in. Als dat goed gebeurt, is mediation niet nodig. De VNG constateert dat het aantal klachten/bezwaren door de Wmo niet is toegenomen. De klanten zijn niet meer ontevreden geworden. Wij verwachten niet meer bezwaarschriften over de huishoudelijke hulp onder de Wmo. De klanttevredenheid van de Wmo is hoog. Er lijkt dus geen aanleiding om mediation, in de formele zin van het woord in te zetten. Een goede uitleg en een goed gesprek bij afwijzende besluiten is uiteraard wel van belang.'

§ 6.3 Gemeente Tilburg:

'Er wordt gewerkt aan een plan omtrent de grote hoeveelheid herindicaties die op stapel staan. Wellicht dat er ook nieuwe richtlijnen komen met een meer pragmatisch karakter. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat iemand boven een bepaalde leeftijd alleen op eigen verzoek zal worden geherindiceerd. De gemeente verwacht de nodige bezwaren naar aanleiding van deze herindicaties.'

'De Wmo- adviseurs gaan op bezoek bij mensen met vragen en problemen over hun aanvragen en positie. De adviseurs letten goed op wat de mogelijkheden zijn voor de burgers. Zijn er onbenutte rechten? Als een bepaalde aanvraag niet kan, wat kan er dan nog wel? Deze groep adviseurs zou uitgebreid kunnen worden en met de bredere thema's en doelstellingen van de Wmo aan de slag kunnen gaan. De adviseurs hebben een HBO-achtergrond en zijn getraind in het herkennen van de vraag achter de vraag. Ook bij de Wmo-bezwaren van de inwoners van Tilburg zouden er meer vragen gesteld moeten worden om te ontdekken wat er speelt en wat er mogelijk wél kan worden verzorgd. Hoe eerder een gesprek tot stand komt over daadwerkelijke belangen en behoeften hoe beter in termen van vermindering van bezwarenprocedures, er ontstaat dan een adequate filter. De gemeente heeft goede ervaringen met het Wvg-spreekuur waarbij een klager, en vertegenwoordiger van de betreffende dienst of afdeling en de wethouder een 10 minuten gesprek voeren. In 9 van de 10 komt door het aangaan van het gesprek een oplossing tot stand. De burger vindt het belangrijk dat hij/zij daadwerkelijk gehoord wordt. Er wordt samen gezocht naar een oplossing. Vooral het doorvragen naar wat er nog meer speelt is een belangrijke interventie bij problemen tussen burger en overheid.'

'De Andere Aanpak zal vooral praktisch moeten zijn en het moet duidelijk worden wanneer een bezwaar wel en niet geschikt is voor een alternatieve route. Graag zou de wethouder zien dat alle ambtenaren getraind worden op de inzet van dit soort (mediation)vaardigheden. Het is echter niet de bedoeling dat alle ambtenaren mediators worden. Zeker waar je als gemeente een jarenlange band met Wmo-cliënten hebt, liggen zowel mediation als de Andere Aanpak in lijn met die persoonlijke aanpak, de menselijke maat, én het compensatiebeginsel, waarbij in een gesprek gezamenlijk de goedkoopste, maar wel adequate oplossing moet worden gezocht. Om dat zo goed mogelijk te doen en creatieve oplossingen op tafel te krijgen, helpt het om gericht gespreksvaardigheden in te zetten.'

§ 6.4 Gemeente Zwolle:

'Mediationvaardigheden worden goed ingezet door het stellen van vragen als: wat is het probleem? Hoe kunnen we daaraan een oplossing bieden? Het Verstrekkingboek is ook een mooi voorbeeld. In gewone mensentaal maakt de gemeente Zwolle het beleid inzichtelijk. Bezwaren worden voorkomen door een hoogwaardige intake, goede bejegening en een empathisch voortraject. Eerst kijken wat er aan de hand is, maar niet 'u vraagt wij draaien. In Zwolle werken de procedures in de primaire fase goed. Bezwaarschriften worden voorkomen door goede communicatie in de voorfase, voordat het primaire besluit genomen wordt. Door het geven van goede uitleg over het beleid en de indicering ontstaat bij burgers begrip. Die aanpak werkt goed: de kwaliteit van de procedures die zijn doorlopen in het primaire proces is goed dat blijkt bij de behandeling van bewaarschriften.'

'Voordat de afwijzende beslissing wordt genomen eerst een vooraankondiging sturen waarin de gelegenheid wordt geboden te reageren en gegevens of informatie aan te vullen. Ook wordt gebeld en uitgelegd waarom de voorziening niet gegeven kan worden. Bij medische indicaties gebeurt dat standaard. Bij de thuiszorgvoorzieningen wordt niet gewerkt met de vooraankondiging dat levert teveel werk op.'

'Zwolle is terughoudend met de inzet van mediation in geschillen tussen overheid en burger, omdat er geen sprake is van gelijkwaardige partijen. Wij zijn geen voorstander van het inzetten van mediation in de bezwaarfase omdat het juridisch kader dan vastligt en er geen onderhandelingsruimte is. De gemeente zet in op een zorgvuldig, klantgericht voortraject waarbij de medewerkers mediationvaardigheden inzetten. De overheid is er voor de burger en niet andersom.'

§ 6.5 Wmo-deskundige Mathijs Vermaat

'Met de overheid kun je niet onderhandelen. In een mediation met de overheid krijgen partijen meer tijd en gelegenheid om met elkaar in gesprek te komen, de burger kan zijn verhaal vertellen en de overheid heeft meer ruimte daarop te reageren. Daardoor kan tevredenheid bij beide partijen ontstaan. Een dergelijke vorm van mediation zou ook goed passen in de uitvoering van de Wmo. Maar mediation is voor de "gebekte kringen" en dus niet voor de hele Wmo doelgroep geschikt. De meeste Wmo-procedures komen in 2008.'

'De Wmo lijkt veel op de Wvg. De verschillen zijn:

- De Wmo dwingt de gemeente om haar besluiten meer uit te leggen volgens het motiveringsbeginsel (artikel 26) zoals dat in de Wmo is neergelegd;
- De Wmo verplicht de gemeente vanwege de compensatieplicht maatwerk te leveren, dat vraagt meer onderzoek en zorgvuldige afwegingen in de besluitvorming.

De Wmo verplicht de gemeente om naar de aanvrager als individu te kijken en te beoordelen of het individu in voldoende mate wordt gecompenseerd. Er wordt benadrukt dat de gemeente daarvoor de bewijslast heeft. De primaire besluitvorming zal daarom meer onderzoek en oog voor de specifieke situatie vragen om te voorkomen dat er een stroom aan bezwaren komt. Bepalend zal zijn of de ambtenaar op zoek wil naar de bedoeling van de regels en in dat licht een oplossing zal gaan zoeken. Ambtenaren zouden daarvoor geschikt zijn. Ze kennen de organisatie en de sociale kaart. Als knelpunt wordt geschetst het gebrek aan creativiteit en oplossingsvermogen bij de meeste ambtenaren. De Wmo heeft ambitieuze

doelen. Die doelen zijn haalbaar, maar de sleutel ligt bij de gemeente. De gemeente (en haar ambtenaren) moet gebruik willen maken van de mogelijkheden die de Wmo biedt. Er worden veel bezwaarzaken verwacht over de herindicaties bij huishoudelijke hulp. De overname vanuit de AWBZ is niet duidelijk geweest, de herindicaties Wmo zullen veelal negatieve gevolgen hebben voor burgers. Een telefonische interventie is geschikt om misverstanden op een goede manier op te lossen, maar in de praktijk bestaat het gevaar dat ambtenaren in het contact sturen op het intrekken van het bezwaar. De ervaringen zijn niet altijd positief. De Wmo bezwaren moeten snel op een hoorzitting worden behandeld en de gemeente zal meer dan nu een ruime benadering moeten hanteren en bereid zijn ook buiten het punt van geschil te treden en oplossingsgericht te denken. Maar daarvoor hebben de ambtenaren wel meer mandaat nodig.'

§ 6.6 Zorgondernemers:

'In de thuiszorg heeft de introductie van de Wmo grote negatieve gevolgen gehad voor cliënten. Meer concreet: de aanscherping van de indicatiestelling naar meer alphahulp gebeurt vaak standaard na een telefoongesprek in plaats van een huisbezoek dat tot betere inschatting van de échte zorgvraag zou leiden. De beslisboom van het CIZ adviseert wel huisbezoek bij twijfel, maar veel gemeenten volgen die beslisboom niet, uit kostenoverwegingen en vanwege tijdsbesparingen. Het belangrijkste gevolg voor cliënten is dat zij hun vertrouwde hulp kwijtraken, dat leidt tot onbegrip, paniek en verwarring en daardoor lagere klanttevredenheid. Met mediation of een Andere Aanpak wordt dat niet weggenomen, evenmin als met de compensatieplicht. Wél zal de persoonlijke aandacht meer goed doen dan uitsluitend schriftelijk contact tot de hoorzitting.'

'Met name voor de Wmo-doelgroep geldt dat bij een bezwaarprocedure *face-to-face* contact nog het beste lijkt, het gaat immers om een doelgroep met veel cliënten die lichtere tot zwaardere beperkingen hebben, denk aan beginnende dementie, psychiatrische of verslavingsproblemen en cliënten die terminale zorg ontvangen. Daarnaast werkt telefonisch contact lastiger bij cliënten van een andere culturele achtergrond, vooral in combinatie met achterstand in de Nederlandse taal. Bij mediation gelden deze bezwaren niet; dan is het contact immers *face-to-face*.'

'Wij herkennen ons niet in de conclusies van het VWS-onderzoek eerder dit jaar dat is gedaan bij 28 gemeenten, waarbij een klanttevredenheid werd gemeld van 75%. De resultaten zijn niet uitgesplitst naar subdoelgroep, bijv. dementerende cliënten en veel cliënten uit het onderzoek hebben, vooral in dit overgangsjaar, nog hun oude hulp. Gecorrigeerd voor dit soort factoren is de klanttevredenheid met de implementatie van de Wmo veel lager.'

§ 6.7 Cliëntenorganisatie Per Saldo:

'Per gemeente verschilt het beleid en de uitvoeringspraktijk inzake de compensatieplicht. Zowel landelijk als per gemeente is niet goed duidelijk wat het gemeentelijk beleid nu dient te behelzen. Wij zien enorme verschillen per gemeente, zoals vooraf al was te voorspellen. Sommige gemeenten kiezen voor het 'goedkoopste adequate niveau' van voorzieningen, andere gemeenten willen daarboven uitgaan, maar in beide gevallen is niet duidelijk wat nu de minimumnorm is, waaraan wordt gedacht. Veel gemeenten hebben geen inzicht in de omvang van de Wmo-doelgroep.'

'De Wmo-klachten die wij binnenkrijgen betreffen vooral: toewijzing van aantal uren hulp, de hoogte van gehanteerde tarieven, toepassen van de 100% eigen bijdrage regeling (onder de AWBZ was dat maximaal 60%), niet informeren over of niet willen toekennen van een PGB en het niet inzetten van faciliteiten.'

'Bij Wmo-zaken is de drempel voor burgers om in bezwaar te gaan veel hoger dan bij het CIZ, waar je misschien als burger maar één keer mee te maken hebt. Je bent toch afhankelijk van de gemeente voor je invalidenparkeerkaart en ander voorzieningen; vaak moet je daar jaarlijks voor terugkomen, is de beleving bij burgers in deze kwetsbare doelgroep.'

§ 6.8 CIZ:

'Van de circa 1 miljoen CIZ-indicaties wordt in 0,5% van de gevallen een bezwaarschrift ingediend, waarvan 50% gegrond wordt verklaard.'

'Als gemeenten goed in staat zijn beperkingen in kaart te brengen bijvoorbeeld middels de ICF-benadering zoals verplicht bij de AWBZ worden bepaalde symptomen gelinkt aan de vraag of bepaalde activiteiten wel of niet kunnen worden uitgevoerd. Die benadering zou ook bij de Wmo gevolgd kunnen worden. Veel bezwaarzaken kunnen dan telefonisch al worden afgedaan.'

'Gemeenten zouden verplicht kunnen worden een beslisboom, bijvoorbeeld die van het CIZ, te hanteren. Zo'n 180 gemeenten hanteren die beslisboom van het CIZ. Bij de 30% 'uitwerp' die dat oplevert volgens die beslisboom zou huisbezoek moeten volgen, dit gebeurt vaak niet omdat het tot een behoorlijke lastenverzwaring voor gemeenten zou leiden.'

Hoofdstuk 7: Antwoord op de onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek was om te bekijken of er een rol is weggelegd voor de inzet van mediation(vaardigheden) bij de bezwaren die voortvloeien uit de uitvoering van de Wmo.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Wat voor soort zaken lenen zich voor deze alternatieven?
2. Welke partijen lenen zich voor deze alternatieven?
3. Wat zijn de resultaten van de inzet van mediation en mediationvaardigheden bij de Wmo?
4. Hoe kunnen mediation en mediationvaardigheden bij de Wmo worden ingezet?

Voordat er tot beantwoording van de deelvragen wordt overgegaan moet worden opgemerkt dat er een beperkt praktijkonderzoek heeft plaats gevonden. Er zijn 19 Wmo-bezwaren behandeld volgens de Andere Aanpak waarvan twee hebben geresulteerd in een geslaagde mediation. Voor de beantwoording van de deelvragen wordt extra waarde gehecht aan de uitkomsten van het dossieronderzoek dat heeft plaatsgevonden vanwege de bredere basis qua aantallen Wmo en Wvg dossiers.

§ 7.1 Wat voor soort zaken lenen zich voor deze alternatieven?

Andere Aanpak

Een antwoord op de eerste deelvraag is dat met name de formele bezwaren over individuele beschikkingen in eerste instantie geschikt zijn voor de Andere Aanpak en mediation. Daarmee wordt gedoeld op prestatieveld 6 van de Wmo. Wanneer er derde belanghebbenden zijn zoals bij het aanvragen van subsidie is de Andere Aanpak ook mogelijk, maar het praktijk- en dossieronderzoek heeft zich toegespitst op individuele voorzieningen. Vanuit de conflicttheorie is gebleken dat een conflict voldoende rijp moet zijn voor mediation. Voor de Andere Aanpak geldt dat niet, daarbij zou men kunnen zeggen 'hoe eerder, hoe beter' ook bij de primaire besluitvorming liggen mogelijkheden. Om een conflict te kunnen classificeren in termen van escalatie hebben de onderzoekers de escalatieladder van Friedrich Glasl (zie afbeelding 1, blz. 11) gebruikt. Met name wanneer het conflict in hoofdfase 2 is beland, kan men stellen dat het conflict voldoende 'rijp' is voor mediation. Ook aan het einde van hoofdfase 1 bij subfase 3 is een conflict veelal geschikt voor mediation. Subfases daaraan voorafgaand lenen zich voor een oplossing in goed onderling overleg. Het inzetten van het minder laagdrempelige en duurdere instrument van mediation is dan minder efficiënt.

In tegenstelling tot mediation in Wmo-zaken zijn er volgens het onderzoeksteam geen contra-indicaties voor het inzetten van de Andere Aanpak bij Wmo-bezwaren. Dat betekent dus dat de nieuwe manier van werken volgens de Andere Aanpak bij elk Wmo-bezwaar ingezet kan worden ongeacht de soort zaak of het soort partij.

Mediation

Wanneer mediation wordt overwogen bij de behandeling van Wmo-bezwaren gelden indicaties en contra-indicaties. Deze lijst van reeds bestaande indicaties en contra indicaties hebben de onderzoekers aangevuld en op maat gemaakt voor Wmo-doeleinden. De lijst is geen wet van Meden en Perzen. Dat houdt in dat er per geval een afweging moet worden gemaakt om al dan niet mediation in te zetten. Zo kan het zijn dat er één indicatie en twee contra-indicaties zijn en dat toch gekozen wordt voor het aanbieden van mediation vanwege de specifieke omstandigheden van het geval en de meerwaarde die het mediationproces kan brengen. Bij de monitoringsgesprekken achteraf bleek bij het ingetrokken mediationaanbod te Utrecht dat zowel de gemeente als de indiener (én diens vertegenwoordiger) liever mediation hadden gewild dan voorzetting van de reguliere procedure. In dit concrete geval was mediation dus voor beide partijen een gewenst alternatief ondanks dat er sprake was van een contra indicatie wegens een verstandelijke beperking. Dit geeft eens te meer aan dat de lijst slechts een leidraad is. Hieronder treft u de lijst die is samengesteld op basis van praktijk- en dossieronderzoek:

Indicaties

1. Doorlopende relatie tussen partijen:
2. Onderhandelingsruimte/bewegingsruimte:
3. Emotionele (en relationele) componenten spelen een rol:
4. Verschillende interpretatie van feiten/communicatieprobleem:
5. Het bestuursorgaan heeft keuzevrijheid, discretionaire ruimte:
6. Partijen verwachten dat de juridische procedure geen soelaas biedt:
7. Partijen verwachten dat de juridische procedure duurder is:
8. Erkend wordt dat er sprake is van een conflict en men wil een snelle oplossing:
9. Partijen willen de zaak zo mogelijk vertrouwelijk oplossen:
10. Partijen willen een juridisch precedent vermijden:
11. Partijen hebben behoefte aan een oplossing en geen juridische maatregel:
12. Een uitspraak of procedure lost het echte achterliggende probleem niet op:
13. Er zijn meer dan twee partijen bij het conflict betrokken:
14. Meerdere bezwaren (of klachten) spelen een rol:
15. De zaak is specialistisch:
16. Gemeenschappelijk toekomstig belang:
17. Partijen willen zelf verantwoordelijk blijven voor de oplossing:
18. Partijen zoeken een duurzame oplossing:
19. Anders:

Contra-indicaties

1. Juridisch oordeel is op voorhand duidelijk:
2. Bezwaar is kennelijk niet ontvankelijk:
3. Bezwaar is kennelijk ongegrond:
4. Het geschil heeft betrekking op nieuwe wetgeving:
5. Er is in het geschil al een gerechtelijke uitspraak gedaan:
6. Er is eerder mediation geprobeerd:
7. Een partij kan zichzelf niet adequaat vertegenwoordigen en heeft geen bijstand:
8. Een partij dreigt met strafrechtelijke aangifte:
9. De sleutelfiguren willen niet:
10. Er is behoefte aan een precedent:

11. Het is een principe zaak waarover de rechter moet beslissen:
12. Externe adviescommissie:
13. Status primair besluit nog onduidelijk:
14. Een partij heeft baat bij vertraging:
15. Het gaat om een notoire querulant:
16. Het is primair van belang het eigen gelijk openbaar te bewijzen:
17. Een partij is niet in staat verantwoordelijkheid voor besluiten te dragen:
18. Andere redenen: partijen kunnen nog in onderling gesprek oplossen

§ 7.2 Welke partijen lenen zich voor deze alternatieven?

De Andere Aanpak

Net als bij de soort bezwaren gelden ook geen restricties voor het inzetten van de Andere Aanpak bij bepaalde indieners. Bij grote mediationvaardighedenprojecten zoals bij het UWV en de Provincie Overijssel wordt bij alle binnen gekomen bezwaren telefonisch contact opgenomen met de indieners van de bezwaren. Wel verdient het aandacht wanneer de indieners van de bezwaarschriften de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. In deze gevallen valt te betwijfelen of het bellen naar de indiener leidt tot een efficiënt gesprek. Er kan dan worden overgegaan tot het bellen met een vertegenwoordiger of hulppersoon van de indiener die de Nederlandse taal voldoende beheerst. Ook kan er in die situaties een *face to face* gesprek worden georganiseerd waarbij er eventueel met behulp van een tolk of vertegenwoordiger in onderling overleg bepaald wordt wat de beste manier is om het bezwaar te behandelen en/of tot een oplossing te komen voor het probleem.

Er gelden geen restricties voor de inzet van de Andere Aanpak bij de Wmo-doelgroep wel verdient het aandacht wanneer de indieners van de bezwaren de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn.

Mediation

Bij formele mediation geldt het adagium: 'In principe is bijna elke zaak geschikt voor mediation maar niet elke partij is geschikt voor mediation.'¹¹ Bij mediation is het name van belang dat partijen enige bewegingsruimte hebben. Dat houdt in dat zij niet muurvast in de eigen standpunten zitten. Er moet een werkelijke wens zijn om tot een oplossing te komen. Dit wordt in de mediationtheorie wel 'commitment' genoemd.

De mediation vangt aan met een schriftelijke mediationovereenkomst. De mediator neemt de beginselen hierin vevat door met de beide partijen. Het is belangrijk dat partijen hun eigen belangen kunnen verwoorden en daar verantwoording voor kunnen dragen. Mediation zorgt voor meer autonomie bij partijen dan bijvoorbeeld een procedure bij de rechtbank waarbij de rechter uiteindelijk de (juridische) knoop doorhakt. Bij mediation staat vrijwilligheid voorop en worden partijen vooral zelf aan het werk gezet om tot oplossingen te komen. Dat betekent voor partijen dat zij zelf actief oplossingsrichtingen gaan verkennen en daaraan voorafgaand de slag van standpunten naar belangen maken onder begeleiding van de mediator.

Uit de interviews en de monitoring blijkt dat de Wmo doelgroep als kwetsbaar wordt omschreven. Met name bij prestatieveld 6 hebben de betrokkenen personen vaak een

¹¹ Uitspraak van Machteld Pel, directeur landelijk Bureau Mediation naast Rechtspraak.

lichamelijke, geestelijke danwel verstandelijke beperking. Dit betekent niet dat deze personen minder geschikt zijn om deel te nemen aan mediation. Het kan wel met zich meebrengen dat de aanwezigheid van een hulppersoon zoals een vertegenwoordiger of raadsman noodzakelijk is. (Ditzelfde kan ook noodzakelijk zijn bij een Andere Aanpak gesprek indien de indiener beperkt is zoals hiervoor beschreven). Bij de twee mediations die hebben plaatsgehad in het praktijkonderzoek was in beide gevallen een hulppersoon betrokken, eenmaal een advocaat en eenmaal een naast familielid.

Tenslotte geldt ook bij mediation het aandachtspunt dat partijen de Nederlandse taal voldoende machtig zijn.

Bij mediation worden partijen geacht in staat te zijn zelf actief op zoek te gaan naar oplossingen in wederzijds belang. Dit veronderstelt dat partijen bereid zijn tegemoet te komen aan de ander en te bewegen. Vanwege het bijzondere karakter van de Wmo-doelgroep is in sommige gevallen de aanwezigheid van een hulppersoon geïndiceerd bij mediation.

§ 7.3 Wat zijn de resultaten van de inzet van mediation en mediationvaardigheden bij de Wmo?

In de meeste onderzochte dossiers vindt het eerste (persoonlijke) mondelinge contact in de bezwaarfase pas plaats tijdens de hoorzitting. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente pas dan de heroverweging voorbereidt en in gesprek met de burger tot het oordeel komt dat aanvullend (medisch)onderzoek noodzakelijk is, waardoor besluitvorming nog niet mogelijk is. Het werken met de Andere Aanpak leidt tot een versnelling van stappen die ondernomen moeten worden om tot een volledige heroverweging in bezwaar te komen.

Het is niet zo dat er alleen uit oogpunt van de publieke dienstverlening gewerkt zou moeten worden met de Andere Aanpak. Er is een gezamenlijk belang voor de gemeente en de burger. De burger wordt beter behandeld bij de Andere Aanpak en is meer tevreden maar ook voor de gemeente gelden belangrijke voordelen bij het werken met de Andere Aanpak. De gemeente staat sterker in de uitvoering van de Wmo, kan meer maatwerk leveren onder andere conform de compensatieplicht en voorkomt problemen met de doelgroep, die voor een groot deel bestaat uit telkens terugkerende aanvragers. Doordat er snel gebeld wordt met de indiener van het bezwaarschrift kan er eerder nader medisch advies worden aangevraagd dan in de reguliere procedure. In de standaardprocedure hebben gemeente en bezwaarmaker pas direct contact bij de hoorzitting. Door de Andere Aanpak bij Wmo-bezwaren kan er een versnelling in de afhandeling optreden. Ook wanneer er sprake is van een onjuiste of verkeerde basis van het primair besluit kan dit door het Andere Aanpak gesprek snel na ontvangst van het bezwaarschrift worden gesignaleerd en kort daarop worden rechtgezet door ambtshalve te herzien.

Op basis van het praktijkonderzoek kan worden gesteld dat de Andere Aanpak en mediation een goede aanvulling zijn op de bezwarenprocedure. Het praktijkonderzoek steunt op een smalle basis van 19 behandelde bezwaren waarbij er op het moment van het schrijven van de eindrapportage nog een aantal bezwaren loopt. Zoals hierboven weergegeven bevestigt het dossieronderzoek de mogelijkheden voor de Andere Aanpak en mediation. Gezien het geringe volume van het onderzoek zijn er op dit moment geen algemeen geldende uitspraken te doen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de ambtenaren in het onderzoek

voor het eerst kennismaakten met de Andere Aanpak. Bij andere projecten is gebleken dat naarmate er langer wordt gewerkt met de Andere Aanpak en er nadere training en coaching heeft plaatsgevonden de resultaten van deze nieuwe manier van werken verbeteren.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de algemene waardering voor het Andere Aanpakgesprek hoog is: 10 van de 14 gemonitorde indieners geven aan de Andere Aanpak als zeer positief tot positief te ervaren en 13 van de 14 indieners geven aan het gesprek als prettig te hebben ervaren. Helaas kunnen deze scores niet afgezet worden tegen de waardering voor de normale bezwarenprocedure omdat er geen gegevens voor een nulmeting beschikbaar waren behoudens algemene klanttevredenheidsgegevens zoals weergegeven in hoofdstuk 3. Indieners van Wmo-bezwaren ervaren het directe persoonlijke contact als prettig. In termen van procedurele rechtvaardigheid blijkt dat zij zich 'gehoord' voelen. Ook de ambtenaren geven aan dat deze manier van werken een adequate aanvulling is op de reguliere bezwarenprocedure.

Van de 19 bezwaren zijn er op het moment van het schrijven van de eindrapportage 3 bezwaren opgelost waarvan twee door mediation en één door een Andere Aanpak gesprek. In 6 gevallen is het telefoongesprek in plaats van de hoorzitting gekomen. In 7 van de 14 bezwaren is nader medisch advies aangevraagd na het Andere Aanpak gesprek. Voor een uitgebreid overzicht van de uitkomsten van het praktijkonderzoek zie hoofdstuk 4.

§ 7.4 Hoe kunnen mediation en mediationvaardigheden bij de Wmo worden ingezet?

Andere Aanpak

De Andere Aanpak brengt een nieuwe manier van werken met zich mee. Dat dient niet onderschat te worden. Op de eigen afdeling zullen er werkafspraken gemaakt moeten worden. Steun van de leidinggevende en de collega's is essentieel. Dat blijkt ook uit de monitoringsgesprekken met de betrokken ambtenaren. Een succesfactor voor het werken met de Andere Aanpak en mediation is dat deze nieuwe manier van werken daadwerkelijk gedragen wordt door het (hoger) management. Dat betekent de ambtenaren die ermee werken motiveren en begeleiden en "rugdekking" geven. Ook dient er zeker in de opstartfase extra tijd beschikbaar gesteld te worden voor het werken met de Andere Aanpak. Uit de monitoring van de ambtenaren blijkt unaniem dat het werken met de Andere Aanpak meer tijd kost dan het volgen van de standaardprocedure. De behoefte aan werkafspraken en steun beperkt zich echter niet tot de eigen afdeling. Ook de primaire afdeling zal betrokken moeten worden bij het werken met de Andere Aanpak. Bij de gemeente Utrecht bleek dat de afdeling Juridische Zaken afhankelijk is van het aanleveren van het dossier door de primaire afdeling die hiervoor een aantal weken nodig heeft. Wanneer gekozen wordt voor een Andere Aanpak waarbij het dossier eerst bestudeerd is (net zoals bij UWV) dan zal hier extra logistieke aandacht voor moeten zijn wil men binnen een tot twee weken bellen met de indiener. Ook voor wat betreft de uitkomsten van de Andere Aanpak en mediation geldt dat er duidelijkheid vooraf zal moeten bestaan tussen de verschillende afdelingen. Wanneer pas na afloop van de Andere Aanpak of mediation de primaire afdeling wordt geconfronteerd met andere oplossingen bestaat de kans dat er bij de uitvoering van de gevonden oplossing allerlei obstakels zullen ontstaan. Een goede samenwerking, het actief betrekken en informeren van de primaire afdeling is een must bij het werken met de Andere Aanpak.

Voor het werken met de Andere Aanpak geldt dat er aandacht moet zijn voor interne opleidingen en trainingen voor ambtenaren betrokken bij de bezwarenprocedures. Ambtenaren zullen begeleid moeten worden om de slag te maken van proceduregericht naar oplossingsgericht werken. Hiervoor is het leren en trainen van effectieve communicatie waarbij het model luisteren-samenvatten-doorvragen (*I-s-d*) leidend is, het eerste vertrekpunt. Daarnaast dienen ambtenaren ook getraind te worden in het inzetten van oplossingsgerichte interventies zoals het positief herformuleren van negatieve uitlatingen om tot een oplossingsgericht gespreksklimaat te komen. Uit onderzoek¹² naar het werken met mediationvaardigheden door ambtenaren blijkt dat deze werkwijze voor ambtenaren meer emotioneel belastend is dan het uitvoeren van de standaard bezwaarprocedure. De mogelijkheid van coaching op afstand door ervaren trainers dient daarom zeker in het begin beschikbaar te zijn. Daarnaast geldt nog een praktisch vereiste: wanneer ambtenaren standaard gaan bellen met indieners van bezwaarschriften dient er een geschikte ruimte aanwezig te zijn voor de ambtenaren.

In dit onderzoek zijn de indieners vooraf niet ingelicht over het telefoongesprek. Uit de monitoringsgesprekken met de ambtenaren bleek dat zij voorstander zijn van het vóóraf informeren van de indieners dat er gebeld gaat worden over het Wmo-bezwaar. Bij UWV staat standaard in de ontvangstbevestigingsbrief dat er binnen een aantal weken telefonisch contact wordt opgenomen over het bezwaar zodat cliënten zich niet overvallen voelen. Bij de Provincie Overijssel wordt binnen twee dagen gebeld met de indiener op basis van het binnengekomen bezwaarschrift zonder dat het dossier bestudeerd is en wordt in het gesprek verkend wat de beste afhandeling van het bezwaar is. Bij deze werkwijze worden de indieners vooraf niet ingelicht over het telefoongesprek.

Door alle betrokken gemeenten wordt aanbevolen dat er een versterking van het voortraject dient te komen. In de primaire besluitvormingsfase zijn er volgens hen goede mogelijkheden om daar reeds de slag te maken naar oplossingsgerichtheid door het werken met mediationvaardigheden. De primaire afdeling kent de Wmo-cliënten vaak beter en kent de mogelijkheden en onmogelijkheden van de Wmo in de praktijk. Dit zou kunnen impliceren dat er voordat het primaire besluit genomen wordt er eerst contact is tussen de primaire afdeling en de burger die een aanvraag indient voor een Wmo-voorziening. Wanneer alle relevante informatie, nieuwe feiten en belangen van de indiener bekend zijn kan er overgegaan worden tot een werkelijke belangenafweging zoals de Awb die voorschrijft in artikel 3:4. Ook voor de primaire afdeling geldt dat er geïnvesteerd dient te worden in het bekwamen van de betreffende ambtenaren in effectieve communicatie.

Mediation

Het is aan te bevelen dat een aantal medewerkers bij de afdeling die belast is met bezwaar en beroep van de gemeente een doorverwijzerscursus volgt over mediation. Hierdoor kunnen geschikte zaken worden geselecteerd en kan een duidelijke voorlichting over mediation worden verstrekt door de gemeente zelf. Het is zaak dat de gemeente een helder mediationaanbod kan doen en daarbij de geldende mediationregels kan verstrekken.

¹² Intermedius, 'Premediation. De invloed van premediation op arbeidstevredenheid, motivatie en prestatie van medewerkers bij gemeenten die zich bezighouden met het behandelen van bezwaren', maart 2007.

Wanneer een gemeente van plan is om bij meerdere zaken te gaan werken met mediation is het aan te bevelen om een mediationproject of mediationbureau te starten zodat ook andere zaken kunnen worden geselecteerd.

De ambtenaren die de gemeente gaan vertegenwoordigen in een Wmo-mediation moeten goed geïnformeerd en goed voorbereid het mediationproces in kunnen gaan. Hiervoor is het ook aan te bevelen een cursus te volgen over de rol van de ambtenaar in mediation. Ook zal er voor deze ambtenaar in termen van mandaat een en ander geregeld moeten worden. In Tilburg werd dit vrij makkelijk georganiseerd toen bleek dat de teammanager Bezwaar en Beroep de gemeente zou vertegenwoordigen. Er is toen een mandaatregeling opgesteld.

Zowel voor mediation als de Andere Aanpak geldt dat het nodig kan zijn om de termijnen van de Awb stil te zetten. Artikel 7:10 lid 4 Awb biedt daar een mogelijkheid toe:

“Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen.’

Daarnaast zullen er mediators moeten worden aangezocht voor het begeleiden van de mediations. Wanneer er gewerkt gaat worden met externe mediators kan via het online register van het NMI (op de website www.nmi-mediation.nl bij ‘zoek een mediator’) er na ingeving van selectiecriteria zoals specialisatie, beroepsachtergrond en plaats gezocht worden naar geschikte mediators. Een andere mogelijkheid is het werken met interne mediators. Het NMI heeft hiervoor een bijzonder statuut ontwikkeld te weten: *‘Het NMI Statuut voor de interne mediator bij een bestuursorgaan’*. Voor algemene informatie en vragen over (interne) mediation kan contact worden opgenomen met het NMI Bureau op 010-405 6989.

Hoofdstuk 8: Vervolgonderzoek en implementatie

§ 8.1 Vervolgonderzoek

Dit exploratieve onderzoek naar de inzet van mediationvaardigheden en mediation bij bezwaren voortvloeiend uit de Wmo beantwoordt een aantal van de vooraf gestelde vragen maar laat eveneens vragen onbeantwoord. Het doel van dit onderzoek was om te bekijken of mediation en mediationvaardigheden een rol van betekenis kunnen spelen bij de Wmo. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord met name door de hoge klanttevredenheid en de versnelling van de procedure. Er kunnen echter weinig tot geen algemene conclusies worden getrokken vanwege de zeer smalle basis van het praktijkonderzoek van in totaal 19 bezwaren.

Het onderzoeksteam zou graag zien dat er een groter pilotonderzoek wordt opgestart bij een of meer middelgrote gemeente(n) waarbij van begin tot eind (denkend aan een looptijd van een jaar) onderzoekers zijn betrokken. Dit zodat er een groter aantal bezwaarzaken onderzocht kan worden op geschiktheid voor de andere aanpak en formele mediation en de effecten daarvan op de doorlooptijd en de klanttevredenheid. Er zouden varianten op de bezwaarprocedure moeten worden onderzocht teneinde tot een Wmo-conflicthanteringspalet te kunnen komen bij Wmo-bezwaren. Naast de Andere Aanpak en mediation zouden bijvoorbeeld ook keukentafelgesprekken en telefonische hoorzittingen kunnen worden onderzocht gericht op de specifieke Wmo-doelgroepen. Er zal echter eerst een nulmeting moeten worden verricht om inzichtelijk te maken hoe lang een traditionele Wmo-bezwarenprocedure gemiddeld duurt, hoeveel kosten daarvoor gemaakt worden en wat de klanttevredenheid is.

Bij het huidige onderzoek bleek dat de deelnemende gemeenten (nog) niet over de juiste gegevens voor deze nulmeting beschikten. Hierdoor kunnen de resultaten van het onderhavige onderzoek onvoldoende worden afgezet tegen resultaten en uitkomsten van de traditionele bezwarenprocedure. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kosten van de Andere Aanpak bij de Wmo-bezwaren in dit onderzoek in het geheel niet zijn onderzocht. Na het uitvoeren van deze nulmeting zou er een Wmo-pilotonderzoek kunnen volgen van tenminste een jaar waarbij er bij een (aantal) gemeente(n) wordt gewerkt met de Andere Aanpak en daarop aansluitend eventueel mediation. Waarom de looptijd van tenminste een jaar? De onderzoekers constateren dat bij andere bestuursorganen die werken met mediationvaardigheden in de bezwaarfase zoals het UWV en de Provincie Overijssel dat naarmate er meer en langer gewerkt is met de inzet van mediationvaardigheden bij bezwaren de resultaten (sterk) verbeteren. Hierdoor zal ook nader onderzoek kunnen worden gedaan naar de beleving van ambtenaren dat het werken met mediationvaardigheden en mediation meer tijd in beslag neemt dan de reguliere procedure.

Wanneer er bij alle Wmo-bezwaren gewerkt wordt met de Andere Aanpak kunnen er ook uitspraken worden gedaan over de geschiktheid van deze interventie bij de verschillende deelgroepen van de totale Wmo-doelgroep. Zo bleek uit een van de behandelde bezwaren in het praktijkonderzoek dat de indiener van het bezwaarschrift die blind was het erg prettig vond om gebeld te worden en een gesproken toelichting te krijgen op het genomen besluit. Ook een indiener met reuma gaf te kennen een gesprek beter te ervaren dan een formele schriftelijke procedure vanwege moeilijkheden met het schrijven.

Een andere suggestie voor vervolgonderzoek is het onderzoeken van de inzet van mediationvaardigheden en mediation in de primaire besluitvormingsfase van de Wmo. Dit houdt in dat er al door de primaire afdeling contact wordt gelegd met de cliënt om te toetsen of alle relevante informatie bekend is en beschikbaar is voor de primaire afdeling. Hiermee wordt een kwalitatieve belangenafweging gewaarborgd. De gemeente Zwolle gaf aan hier al mee te werken. Ook de afdeling Juridische Zaken, van de gemeente Utrecht sprak een voorkeur uit voor het verleggen van de Andere Aanpak naar de primaire besluitvormingsfase.

§ 8.2 Implementatie

Hoe kan de Andere Aanpak en mediation bij de diverse gemeenten worden geïmplementeerd? In principe kan er bij de gemeenten spoedig gestart worden met de voorbereidingen van de Andere Aanpak. De onderzoekers adviseren een gefaseerde opbouw.

1. Er dient draagvlak te zijn binnen de eigen organisatie voor het werken met de Andere Aanpak. In de monitoringsgesprekken zeiden de ambtenaren meerdere malen dat er 'steun vanuit de primaire afdeling' moet zijn voor het efficiënt werken met de Andere Aanpak. Het is dus zaak dat voordat er gestart wordt er een aantal informatiebijeenkomsten worden georganiseerd met de betrokken primaire afdelingen en de afdeling die de bezwaren behandelt. Tijdens de bijeenkomsten wordt duidelijk uiteengezet wat het werken met de Andere Aanpak is. Wat het met zich meebrengt voor de organisatie en hoe er om wordt gegaan met de verschillende uitkomsten van het Andere Aanpak gesprek. Wie neemt bijvoorbeeld contact op met het CIZ als besloten wordt naar aanleiding van het telefoongesprek om nader medisch advies aan te vragen? Naar wie wordt dit advies dan verzonden: naar de primaire afdeling of Juridische Zaken?
2. Daarnaast dient er aandacht te worden besteed aan het vergroten van de communicatieve vaardigheden en het versterken van conflicthantering van de ambtenaren werkzaam bij de Afdelingen Juridische Zaken of Bezwaar en Beroep en de primaire afdelingen. Daarbij kan worden gedacht aan meerdaagse maatwerktrainingen en interne opleidingsprogramma's. De nieuwe manier van werken vraagt andere vaardigheden en zorgt zeker in het begin voor een zwaardere belasting. Goede begeleiding en training zijn vereist wil de Andere Aanpak kans van slagen hebben.
3. Door andere ervaringen met mediationvaardighedenprojecten adviseren de onderzoekers een interne projectmanager aan te stellen, te denken valt bijvoorbeeld aan de unitleider van het Wmo-loket of Juridische Zaken. Het is de taak van de projectmanager om mediationvaardigheden en mediation in operationele zin toepasbaar te maken. De onderzoekers hebben het dan over het opstellen van procesbeschrijvingen, benoemen van prestatie-indicatoren, aanbieden van trainingen en met name bewaken van succesfactoren om de langjarige cultuurverandering tot wasdom te laten komen en te borgen.
4. Het werken met de Andere Aanpak (al dan niet geïnspireerd op de Methode Overijssel) gebeurt al bij een aantal gemeenten zoals Amsterdam en Breda. De ervaringen van gemeenten die al langere tijd werken met de Andere Aanpak en dus ervaring hebben opgebouwd (al is het op een ander terrein) zouden als *best practices* en *do's* en *don'ts* gedeeld kunnen worden met andere gemeenten. Er zou een symposium rondom de Andere

Aanpak bij gemeenten kunnen worden georganiseerd om tot een nadere onderlinge kennisdeling te komen.

5. Tenslotte is er volgens de onderzoekers een belangrijke rol weggelegd voor enerzijds VWS en anderzijds de VNG. Er zal nader vervolgonderzoek plaats moeten vinden om te testen welke interventies bij de Andere Aanpak het meeste succesvol zijn in de uitvoering van de Wmo. Daarnaast is het belangrijk dat VWS en de VNG zich formeel uitspreken over het nut en de noodzaak van het inzetten van een Andere Aanpak bij de Wmo-bezwaren. Er zou expliciet aandacht voor de Andere Aanpak en mediation bij Wmo-bezwaren (en klachten) moeten zijn op de diverse websites. Eventueel zou er zelfs een training Andere Aanpak bij Wmo-bezwaren kunnen worden ontwikkeld door VWS en VNG. Deze training zou aangeboden kunnen worden aan gemeenten die willen gaan werken met de Andere Aanpak bij de Wmo. Een succesvolle uitvoering geven aan de Wmo betekent ook adequaat omgaan met de Wmo-conflicten.

Hoofdstuk 9: Conclusies en aanbevelingen

De onderzoekers van het NMI zijn van mening dat de mogelijke inzet van mediation en mediationvaardigheden niet beperkt hoeft te blijven tot individuele particuliere conflicten. Juist ook in het bestuursrecht is er ruimte en behoefte aan adequate geschiloplossing op maat. Omdat de Wmo de eigen verantwoordelijkheid en actieve burgerparticipatie (en dus een verregaande vorm van inspraak) stimuleert, zien zij een vruchtbare voedingsbodem voor 'tussenpartijdige' geschiloplossing waarbij beide partijen een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de oplossing van het conflict in eigen handen houden. Het door de Wmo gevraagde *outside the box*-denken en de vraag stellen wat er wél kan in plaats van te concentreren op dat wat er niet kan, zijn kenmerkend voor mediation en sluiten naadloos aan bij het karakter van de Wmo. Ook de ruime discretionaire bevoegdheid die gemeenten onder de Wmo kennen biedt voldoende ruimte voor de Andere Aanpak en mediation. Sterker nog: de Wmo vraagt om een andere attitude van gemeenten in het algemeen en voor conflictoplossing in het bijzonder.

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre de inzet van de Andere Aanpak en mediation geschikte instrumenten zijn om in te zetten bij de bezwaren die voortvloeien uit de Wmo. Zowel voor de Andere Aanpak als mediation geldt dat beide instrumenten een uitbreiding vormen van het standaardrepertoire van gemeenten voor het omgaan met conflicten met de burger. Het karakter en de doelgroep van de Wmo vraagt expliciet om een Andere Aanpak. Formele en veelal schriftelijke procedures zijn onvoldoende bruikbaar voor het ontdekken van de werkelijke hulpvraag en/of het werkelijke probleem. Door tijdig het gesprek aan te gaan met de burger kan er op een andere meer persoonlijke manier worden gecommuniceerd. De burger voelt zicht in termen van procedurele rechtvaardigheid meer gehoord en zal daardoor meer begrip krijgen voor de positie van de gemeente. Hierdoor ontstaat een oplossingsgericht klimaat in plaats van een 'vechtgedragklimaat' bol van juridisering en ongenoegen. De Wmo-doelgroep die onder andere bestaat uit personen die op regelmatige basis een beroep moeten doen op voorzieningen bij de gemeente vraagt om een investering in de onderliggende relatie tussen burger en gemeente. Veelal krijgen gemeente en Wmo-cliënten op regelmatige basis met elkaar te maken. Om deze doorlopende relatie te verbeteren is het werken met de Andere Aanpak een middel bij uitstek getuige de hoge algemene waardering van het praktijkonderzoek.

De noodzaak van het inzetten van de Andere Aanpak en in sommige gevallen mediation wordt onder andere ingegeven door de verwachte toename van het aantal bezwaarschriften met name op het gebied van de huishoudelijke hulp. De Andere Aanpak en in bepaalde situaties ook mediation bieden een uitbreiding op het standaardrepertoire van de afdeling belast met de behandeling van bezwaren. Wanneer gemeenten in 2008 geconfronteerd worden met grote hoeveelheden bezwaren zal er een efficiënte filter aangebracht moeten worden om zaken die zich daarvoor lenen zo spoedig mogelijk op te lossen in goed onderling overleg. Dat kan door een goede en zorgvuldige inrichting en communicatie in het voortraject bij de voorbereiding van het primaire besluit en bij de bezwarenprocedure en klachten.

Zowel de AWBZ als de Wvg zijn zogenaamde aansprakenwetten. Wanneer men kwaal of aandoening A had, kreeg men 'automatisch' (behoudens indicatie) recht op aanbod C. Bij de Wmo is het perspectief van de klant wat meer onzeker nu de aanspraken verdwenen zijn maar daar staat wel de mogelijkheid van maatwerk tegenover. Dat is wellicht een van de

belangrijkste kansen van de Wmo. Niet standaard een bepaald aanbod doen maar de werkelijke hulpvraag boven water krijgen en daar voorzieningen voor leveren.

De Wmo-bezwaren die onderzocht zijn in het dossieronderzoek laten zien dat de procedures vaak te lang duren en dat een aantal zaken sneller opgelost kan worden door het inzetten van mediation en mediationvaardigheden. Hiervoor dient het bezwaarproces aangepast te worden naar een meer communicatieve procedure waarbij er snel na binnenkomst van het bezwaar gebeld wordt. Uit het praktijkonderzoek bleek dat zesmaal de Andere Aanpak heeft geleid tot het afzien van de formele hoorzitting. Een suggestie van de onderzoekers is om bij Wmo-bezwaarzaken naast de formele hoorzitting te gaan werken met meer bij de doelgroep passende vormen zoals het keukentafelgesprek en het telefonisch horen. De praktijkervaringen van de provincie Overijssel en UWV wijzen uit dat door het directe telefonische contact met bezwaarmaker veelal een oplossing in onderling overleg kan worden gevonden, waardoor afgezien kan worden van de formele bezwarenprocedure. Uit oogpunt van rechtsbescherming is het echter wel essentieel dat de indiener degene is die aangeeft dat van formeel horen afgezien kan worden en niet de bellende ambtenaar hierin leidend is.

Beroepsprocedures blijken veelal een trede te hoog voor de Wmo-doelgroep daarom dient er juist bij de bezwarenprocedure die ziet op een volledige heroverweging een gesprek plaats te vinden met de Wmo-cliënten om te bezien wat de mogelijkheden zijn ook al is de gevraagde voorziening niet bereikbaar.

Uit de interviewronde bleek dat er verschillend wordt gedacht over de inzet van mediation. Van behoudend richting afwijzend tot ronduit positief. Het is interessant om te onderzoeken waarom dit zo is. Bij de gemeente Tilburg waar twee Wmo-mediations hebben plaatsgehad wordt positief gedacht over het inzetten van mediation. Hier werd het rapportcijfer 8 toegekend aan de figuur mediation. De onderzoekers zijn van mening dat er door goede voorlichting en training over mediation bij de overheid een wereld te winnen valt. Dat wordt ook gestaafd door de bevindingen van het recente SGB0 onderzoek naar de stand van mediation bij gemeenten. Daarmee wordt overigens niet gezegd dat mediation een wondermiddel is dat altijd slaagt. Wel geven de onderzoekers mee dat mediation en de mediationvaardigheden een verrijking kunnen zijn bij het omgaan met bezwaren, klachten en conflicten.

Het is zaak dat de Andere Aanpak geschikt wordt gemaakt voor de Wmo-doelgroep. In veel gevallen zal het tot een telefonisch gesprek kunnen komen. Er zal echter ook aandacht moeten worden besteed aan het in onderling overleg komen met Wmo-cliënten die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. Daarnaast dient telefonisch overleg gefaciliteerd te worden bij juist die deelgroepen van de Wmo-doelgroep die een telefonisch gesprek prettig lijken te vinden. In het praktijkonderzoek bleek dit expliciet het geval bij een blinde Wmo-cliënt en een Wmo-cliënt met ernstige reuma. Concluderend merken de onderzoekers op dat er weinig rechtstreeks contact lijkt te zijn de met de Wmo-cliënten in de standaard bezwarenprocedures. De onderzoekers zijn van mening dat dit contra-productief is. Juist het verkleinen van de afstand tussen ambtenaar en burger maakt dat conflicten en bezwaren tijdig de wereld uit kunnen worden geholpen. Hiervoor is aandacht vereist.

De Andere Aanpak kan in alle soorten bezwaren en bij alle soorten indieners worden ingezet volgens de onderzoekers. De projecten bij UWV en de Provincie Overijssel tonen aan dat er geen selectie vooraf gemaakt hoeft te worden voor deze manier van werken. Het doel dat beoogd wordt is namelijk in gesprek komen met de burger, horen wat er speelt, waar het de burger om te doen is en uitleg en/of toelichting geven en samen bekijken welke aanpak voor het bezwaar het beste is. Het is wel zaak dat de primaire afdeling betrokken wordt. In wezen is de Andere Aanpak een co-productie tussen de afdeling belast met bezwaarafhandeling en de primaire afdeling.

De onderzoekers spreken de wens uit dat de mogelijkheid van het werken met mediationvaardigheden en mediation in geval van Wmo-bezwaren bij alle gemeenten wordt beproefd danwel serieus wordt overwogen. Neemt u contact op met de onderzoekers wanneer er vragen en/of suggesties zijn naar aanleiding van dit onderzoeksrapport? Dat kan via het NMI Bureau of via info@carolinekoetsenruijter.nl.

Literatuurlijst:

1. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011: '*Samen werken, samen leven*', juni 2007.
2. Binnenlands Bestuur: '*Special Wmo*', nummer 26/07.
3. Dr. R. Hortulanus: '*Het belang van de Wet maatschappelijke ondersteuning*', gepubliceerd in Tijdschrift Sociale Interventie 2004/4.
4. Intermedius, '*Premediation. De invloed van premediation op arbeidstevredenheid, motivatie en prestatie van medewerkers bij gemeenten die zich bezighouden met het behandelen van bezwaren*', maart 2007.
5. Ministerie van Justitie: '*Mediation en het rechtsbestel*', april 2004.
6. M.T.A.B. Laemers e.a., Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger, 2007 WODC.
7. Onderzoeksinstituut SGBO: '*De stand van mediation. Onderzoek bij gemeenten naar de stand van zaken rond mediation*', november 2007.
8. Onderzoeksinstituut SGBO: '*Aard en omvang Wmo-doelgroep*', juni 2006
9. Provincie Overijssel: '*Project Mediation: Vernieuwend perspectief. Eindrapportage 2001-2005*', november 2005.
10. Rijksuniversiteit Groningen: '*Mediation in bezwaar. Evaluatie mediationproject Provincie Overijssel*', maart 2003.
11. Sociaal en Cultureel Planbureau: '*Maten voor gemeenten 2007. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid*', oktober 2007.
12. UWV: '*Samen werken aan de oplossing voor het bezwaar*' juli 2005, en '*Samen verder werken aan de oplossing voor het bezwaar*', november 2006.
13. Gemeente Zwolle: '*Verstrekkingenboek. Individuele voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*', september 2007.

Bijlagen:

1. Andere Aanpak administratieformulier ambtenaren
2. Monitoringsformulier Andere Aanpak burgers
3. Monitoringsformulier Andere Aanpak ambtenaren
4. Monitoringsformulier mediation burgers
5. Monitoringsformulier mediation ambtenaren
6. Vragenlijst interviews
7. Kandidatenlijst interviews

Bijlage 1

Pilot: 'Wmo en mediation(vaardigheden)' t.b.v. VWS

Formulier Andere Aanpak gesprekken gemeente X, afdeling X

Onderzoekperiode: X tot X

I. Gegevens desbetreffende medewerker:

- a. Naam ambtenaar:
- b. E-mailadres ambtenaar:
- c. Telefoonnummer ambtenaar:

II. Gegevens desbetreffende indiener bezwaar:

- a. Naam indiener bezwaar:
- b. Adres indiener bezwaar:
-
- c. Telefoonnummer indiener bezwaar:

III. Gegevens Andere Aanpak gesprek:

- a. Datum:
- b. Tijdstip:
- c. Duur gesprek:
- d. Aantal gesprekken:
- e. Totale duur gesprekken:

IV. Uitkomst Andere Aanpak gesprek:

Vervolgafspraken:

.....

.....

.....

.....

Bezwaar ingetrokken?

.....

.....

.....

Wat viel u op?

.....

.....

.....

.....

In hoeveel bezwaarzaken had u de Andere Aanpak al gebruikt voor u het in deze bezwaarzaak ging inzetten?

.....

Met vriendelijke groet,
Het Nederlands Mediation Instituut.

Bijlage 2

Monitoring gemeente X:

Gesproken met indiener:

Duur monitoringsgesprek: .. minuten

VRAGENLIJST 'DE ANDERE AANPAK'

1) Waarop had het bezwaarschrift betrekking?

1. Een vervoersvoorziening
2. Een woonvoorziening
3. Huishoudelijke hulp
4. Iets anders, namelijk:

2) Heeft u vaker een bezwaarschrift ingediend bij de gemeente?

1. Ja, .. keer
2. Nee

Vragen m.b.t. het contact met de afdeling juridische zaken van de gemeente:

De volgende vragen gaan over het contact met de medewerker bezwaar en beroep van de afdeling XX van de gemeente X. Bij deze persoon komt het bezwaarschrift terecht wanneer het bezwaar in behandeling is genomen. Door deze persoon bent u gebeld in het kader van de Andere Aanpak.

3) Hoe heeft u dit telefoongesprek ervaren?

1. Prettig
2. Onprettig

Toelichting, desgewenst.....

4) Vindt u dat er voldoende naar u geluisterd is tijdens dit telefoongesprek?

1. Ja
2. Nee

Toelichting, desgewenst.....

5) Vindt u dat er snel genoeg gereageerd is door de gemeente X op uw ingediende bezwaarschrift?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting, desgewenst.....

6) Vindt u dat voor u duidelijk was hoe de bezwaarschriftprocedure verder zou verlopen na dit telefoongesprek?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting, desgewenst.....

7) Was er bij u de behoefte om het bezwaar op te lossen in een telefoongesprek?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting, desgewenst.....

8) Wat was het resultaat van het telefoongesprek?

- 1. Nader onderzoek, bijv. van het CIZ of de afspraak dat ik word teruggebeld
- 2. Overleg over mogelijke andere oplossing
- 3. Intrekking van het bezwaarschrift
- 4. Geen intrekking en doorgegaan met de bezwaarprocedure, maar de hoorzitting is niet meer nodig.
- 5. Geen intrekking en doorgegaan met de bezwaarprocedure, incl. de hoorzitting

Toelichting, desgewenst.....

9) Was u achteraf tevreden met deze keuze?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting, desgewenst.....

10) Bent u tevreden over de gang van zaken tijdens het telefoongesprek?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting, desgewenst.....

11) Vindt u dat er voldoende tijd was uitgetrokken voor het telefoongesprek ?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting, desgewenst.....

12) Vindt u dat de beslissing waartegen u bezwaar heeft gemaakt voldoende gemotiveerd is tijdens het telefoongesprek?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting, desgewenst.....

13) Voelde u zich in het telefoongesprek voldoende betrokken bij het zoeken naar een oplossing voor de situatie die voor u aanleiding was uw bezwaarschrift in te dienen?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting, desgewenst
.....

Afsluiting:

14) Wat is uw eendoordeel over het telefoongesprek dat u voerde met de medewerker bezwaar en beroep van de afdeling X van de gemeente X?

- 1. Zeer positief
- 2. Positief
- 3. Neutraal
- 4. Matig
- 5. Zeer matig

Toelichting, desgewenst.....

15) Is er nog iets wat u kwijt wilt over de bezwaarschriftprocedure of het telefoongesprek dat u voerde met de juridisch medewerker?

.....
.....
.....
.....
.....

Bijlage 3

Monitoring gemeente X:

Gesproken met ambtenaar:

Duur monitoringsgesprek: .. minuten

VRAGENLIJST MEDEWERKERS 'DE ANDERE AANPAK'

Inleiding

In de maanden X en X 2007 neemt de gemeente X deel aan een exploratief onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS, waarbij in een aantal Wmo-zaken mediation is beproefd en bij burgers naast de 'zuivere' mediation ook een variant is getest, de zogenaamde Andere Aanpak, waarbij burgers na het indienen van bezwaar telefonisch zijn benaderd om onder andere extra informatie te verschaffen met als doel het zo snel mogelijk oplossen van het bezwaar.

U bent een van de medewerkers bezwaar en beroep die de nieuwe aanpak heeft toegepast bij een aantal zaken. In het kader van dit onderzoek wordt de mening van burgers en betrokken medewerkers gemeten.

Om deze reden willen wij, onderzoekers van het NMI in opdracht van het ministerie van VWS, u een dezer dagen bellen om met u door te nemen, wat uw antwoorden zijn op de vragen in deze vragenlijst. Ter voorbereiding op dit telefonische interview sturen wij u onderstaande vragen vooraf toe.

Belangrijk is dat de bevraging anoniem is. We zullen uw persoonlijke gegevens niet gebruiken in onze rapportage aan het ministerie van VWS en de gemeente X.

Antwoordinstructie

Deze vragenlijst bestaat uit gesloten vragen en een aantal blokken met stellingen. Het eerste antwoord dat in u opkomt, is meestal het beste antwoord. Denkt u dus niet te lang na, dan bent u ook snel klaar. Daarnaast wordt u om een eventuele toelichting gevraagd; we zijn geïnteresseerd in alles wat u ter toelichting zou willen meedelen.

1) U heeft voorafgaand aan het gebruiken van de Andere Aanpak deelgenomen aan een voorbereidende workshop. Had u na deze workshop het gevoel goed voorbereid te zijn op het werken met de Andere Aanpak?

- A. Ja, eventuele toelichting.....
- B. Nee, eventuele toelichting

2) Waar zou u in het vervolg behoefte aan hebben, bij toepassing van de Andere Aanpak? (meer antwoorden mogelijk)

- A. Training in de Andere Aanpak
- B. Coaching
- C. Steun van de leiding van uw afdeling
- D. Iets anders, namelijk

3) Hoe denkt u dat burgers in het algemeen de Andere Aanpak beleven? (meer antwoorden mogelijk)

- A. Burgers voelen zich overvallen door het onaangekondigd bellen
- B. Burgers waarderen de persoonlijke aandacht die zij krijgen
- C. Burgers voelen zich onder druk gezet om hun bezwaar in te trekken
- D. Burgers voelen zich gelijkwaardig in de gesprekken
- E. Burgers voelen zich betrokken bij het zoeken naar een oplossing voor hun situatie
- F. Burgers ervaren dat wij ondanks onze directe contact, vastzitten in wet en regelgeving
- G. Burgers zien andere positieve aspecten aan de nieuwe aanpak, namelijk.....
- H. Burgers zien andere negatieve aspecten aan de nieuwe aanpak, namelijk.....

4) Wat zijn de redenen waarom burgers na gesprekken met u mogelijk hun bezwaarschrift intrekken?

(meer antwoorden mogelijk)

- A. Men is tot een geïnformeerde keuze gekomen omtrent de beste afhandeling van het bezwaar
- B. Men begrijpt door de extra geboden informatie waarom de beslissing genomen is
- C. Men is zijn verhaal kwijt en daardoor niet meer boos
- D. Er is een alternatief naar voren gekomen dat tegemoet komt aan de wensen van de burger
- E. Door de snelle oplossing die de Andere Aanpak biedt
- F. Men voelt zich onder druk gezet door mijn bellen
- G. Men ziet in dat het doorzetten van het bezwaar zinloos is
- H. Men wil niet meer lastig gevallen worden door mij

I. Om een andere reden trekt men zijn bezwaar in, namelijk

5) Wat zijn de redenen waarom burgers na gesprekken met u mogelijk hun bezwaarschrift handhaven of naar uw inschatting zouden kunnen gaan handhaven?

(meer antwoorden mogelijk)

- A. Men is van mening dat voor het bezwaar de reguliere procedure het beste is
- B. Men begrijpt nog steeds niet waarom de beslissing genomen is
- C. Men blijft boos
- D. Men voelt zich onder druk gezet door mijn bellen
- E. Men ziet nog steeds kans op succes bij het doorzetten van hun bezwaar
- F. Men is nog steeds niet overtuigd van het eigen ongelijk
- G. Er is geen passend alternatief te bedenken voor het bezwaar
- H. Om een andere reden handhaaft men het bezwaar, namelijk

6) Welke factoren zijn volgens u bepalend geweest voor het hiervoor genoemde resultaat in de door u afgehandelde bezwaarzaken volgens de Andere Aanpak?

(meer antwoorden mogelijk)

- A. De selectie van bezwaarzaken waarin de Andere Aanpak wordt toegepast
- B. De mate waarin wij als medewerkers zijn voorbereid op de Andere Aanpak
- C. De mate waarin burgers zijn voorbereid op het feit dat er gebeld kan gaan worden
- D. De beschikbare tijd om tot een oplossing te komen
- E. De ruimte om binnen wet en regelgeving tot een oplossing te komen
- F. De mate waarin burgers vooraf al een bepaalde uitkomst verwachten
- G. Andere reden, namelijk

7) Zijn de volgende uitspraken van toepassing op de manier waarop u tegen de andere aanpak voor het afhandelen van de bezwaarschriften aankijkt?

	Ja	Nee
Beslissingen van de gemeente zijn vrijwel altijd terecht. De burger moet het alleen nog inzien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De Andere Aanpak leidt hoe dan ook tot een mindere kwaliteit bij het afhandelen van bezwaarschriften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In het primaire proces maakt de gemeente veel fouten. De Andere Aanpak biedt meer mogelijkheden om dit voor de burger recht te zetten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wet en regelgeving zijn ook bij de Andere Aanpak mijn enige richtsnoer om bezwaarzaken af te handelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De Andere Aanpak levert de gemeente minder administratieve rompslomp op	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De Andere Aanpak biedt de burger meer aandacht voor zijn bezwaar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Door de Andere Aanpak worden bezwaarzaken nu sneller afgehandeld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De Andere Aanpak leidt tot meer gewijzigde besluiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De Andere Aanpak leidt tot een hogere werkdruk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Niet alle medewerkers zijn gekwalificeerd om de Andere Aanpak toe te passen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Door de Andere Aanpak krijgen wij als bezwaarmedewerkers meer begrip voor het primaire proces	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ondanks het directe contact met de klant, blijf ik het erg moeilijk vinden af	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

te wijken van een eerdere beslissing van de gemeente		
------------------------------------------------------	--	--

8) Bent u in het algemeen tevreden dat u met de Andere Aanpak bezwaarschriften kan afhandelen?

- A. Ja. Eventuele toelichting:
- B. Nee. Eventuele toelichting:

9) Is het volgens u een verbetering ten opzichte van de huidige situatie?

- A. Ja. Eventuele toelichting:
- B. Nee. Eventuele toelichting:

10) Welk rapportcijfer geeft u voor de Andere Aanpak?

Rapportcijfer: ..

11) Denkt u dat burgers tevreden zijn over de Andere Aanpak?

- A. Ja. Eventuele toelichting:
- B. Nee. Eventuele toelichting:

12) Kan de manier waarop de Andere Aanpak wordt uitgevoerd verbeterd worden?

- A. Ja (ga naar vraag 13)
- B. Nee (einde vragenlijst)

13) Op welke manier kan het beter?
(meer antwoorden mogelijk)

- A. Meer passende trainingen
- B. Verspreiden van meer uitgewerkte goede voorbeelden
- C. Beter vooraf informeren van burgers waarom er gebeld gaat worden
- D. Er moet meer ruimte geboden worden om tot oplossingen te komen
- E. Selectie van bezwaarzaken waarop de Andere Aanpak wordt toegepast.
- F. Andere verbeteringen, namelijk

Hebt u nog opmerkingen, suggesties etc. naar aanleiding van deze enquête? Daar zijn wij ook benieuwd naar!

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Vriendelijk bedankt voor uw medewerking aan het beantwoorden van de vragen.

Bijlage 4

Monitoring gemeente X:

Gesproken met indiener:

Duur monitoringsgesprek: .. minuten

VRAGENLIJST BURGERS MEDIATION

Burgers die bezwaar maken tegen een beschikking van de gemeente X over de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) worden sinds kort bij wijze van proef benaderd met de vraag of zij voelen voor bemiddeling door een onafhankelijke derde persoon –‘mediation’-, die in een of meer gesprekken de burger en de medewerker van de afdeling X van de gemeente X die het bezwaarschrift behandelt, begeleidt in het met elkaar vinden van een oplossing. In dit gesprek gaan alle partijen nader in op het bezwaar van de burger, het oordeel van de gemeente en op de vraag of, en zo ja hoe het bezwaar zo snel mogelijk kan worden opgelost.

Dit inzetten van mediation bij de behandeling van bezwaarzaken is voor de gemeente X vrijwel nieuw. Het doel ervan is de dienstverlening van de gemeente te verbeteren en de tevredenheid van de burger te vergroten.

U heeft enige tijd geleden bezwaar aangetekend tegen een beslissing van de gemeente X en heeft meegewerkt aan een mediation: u heeft een of meer gesprekken gehad met een medewerker van de afdeling X van de gemeente en een mediator.

Om deze reden hebben wij, onderzoekers in opdracht van het ministerie van VWS, u gebeld om met u doornemen, wat uw antwoorden zijn op de vragen in deze vragenlijst. U gaf aan de vragenlijst graag vooraf te ontvangen, ter voorbereiding op dit telefonisch interview sturen wij u de vragenlijst hierbij toe.

Ons doel is te achterhalen of u tevreden bent over de dienstverlening van de gemeente in het algemeen en over de mediation in het bijzonder.

Belangrijk is dat uw antwoorden anoniem zijn. Alle antwoorden worden geheel vertrouwelijk behandeld. De gemeente X en het ministerie van VWS hebben geen inzage in uw antwoorden.

De vragen

1) Waarop had het bezwaarschrift betrekking?

5. Een vervoersvoorziening
6. Een woonvoorziening
7. Een huishulp
8. Iets ander, namelijk:

2) Heeft u vaker een bezwaarschrift ingediend bij de gemeente?

1. Ja, .. keer
2. Nee

Vragen m.b.t. de mediation die in één of meerdere gesprekken heeft plaatsgevonden met de afdeling X van de gemeente X:

De volgende vragen gaan over de mediation.

3) Hoe heeft u de mediation ervaren?

1. Prettig
2. Onprettig

Toelichting:

4) Vindt u dat er voldoende naar u geluisterd is tijdens de mediation, in zijn algemeenheid?

1. Ja
2. Nee

Toelichting:

5) Vindt u dat er tijdig een mediationaanbod is gedaan?

1. Ja
2. Nee

Toelichting:

6) Was er bij u de behoefte om het bezwaar op te lossen door middel van een mediation?

1. Ja
2. Nee

Toelichting:

7) Wat was het resultaat van de mediation?

1. Geen overeenstemming
2. Gedeeltelijke overeenstemming
3. Volledige overeenstemming

Toelichting:

8) Wat was verder het resultaat van de mediation, met betrekking tot de bezwaarschriftprocedure?

6. Intrekking van het bezwaarschrift
7. Geen intrekking en doorgegaan met de procedure

Toelichting:

9) Was u achteraf tevreden met deze keuze?

1. Ja
2. Nee

Toelichting:

10) Vond u de medewerker bezwaar en beroep van de afdeling X van de gemeente X voldoende deskundig?

1. Ja
2. Nee

Toelichting:

11) Vond u de mediator voldoende deskundig?

1. Ja
2. Nee

Toelichting:

12) Vond u de mediator voldoende onafhankelijk?

1. Ja
2. Nee

Toelichting:

13) Vond u de mediator voldoende neutraal?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting:

14) Bent u tevreden over de gang van zaken tijdens de mediation ?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting:

15) Vindt u dat er goed geluisterd werd naar wat u tijdens de mediation vertelde, door de medewerker bezwaar en beroep van de afdeling X van de gemeente X?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting:

16) Vindt u dat er voldoende tijd was uitgetrokken voor de mediationbijeenkomst of de mediationbijeenkomsten?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting:

17) Vindt u dat de beslissing waartegen u bezwaar heeft gemaakt voldoende gemotiveerd is tijdens de mediation?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting:

18) Vindt u dat er in de mediation voldoende is gezocht naar oplossingen?

- 1. Ja
- 2. Nee

Toelichting:

Afsluiting:

19) Wat is uw eendoordeel over de mediation?

1. Zeer positief
2. Positief
3. Neutraal
4. Matig
5. Zeer matig

Toelichting:

20) Is er nog iets wat u kwijt wilt over de bezwaarschriftprocedure of de uitgevoerde mediation?

.....
.....
.....
.....
.....

Bijlage 5

Monitoring gemeente X:

Gesproken met ambtenaar:

Inzake mediation met indiener:

Duur monitoringsgesprek: .. minuten

VRAGENLIJST MEDEWERKERS 'MEDIATION'

Inleiding

In X 2007 heeft de gemeente X deelgenomen aan een exploratief onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS, waarbij in een aantal Wmo-zaken mediation is beproefd en bij burgers naast de 'zuivere' mediation ook een variant is getest, de zogenaamde andere aanpak, waarbij burgers na het indienen van bezwaar telefonisch zijn benaderd om extra informatie te verschaffen met als doel het zo snel mogelijk oplossen van het bezwaar.

U bent een van de medewerkers bezwaar en beroep die heeft meegewerkt aan een mediation bij een of meer zaken. In het kader van dit onderzoek wordt de mening van burgers en betrokken medewerkers gemeten.

Gezien het belang dat aan het onderzoek wordt gehecht, hopen we dat u de vragenlijst zo spoedig mogelijk wilt invullen. Belangrijk is dat de bevraging anoniem is. We zullen uw persoonlijke gegevens niet gebruiken in onze rapportage aan het ministerie van VWS en de gemeente X.

Invul instructie

Deze vragenlijst bestaat uit gesloten vragen en een aantal blokken met stellingen. Het eerste antwoord dat in u opkomt, is meestal het beste antwoord. Denk dus niet te lang na, dan bent u ook snel klaar. Daarnaast wordt u om een eventuele toelichting gevraagd; we zijn geïnteresseerd in alles wat u ter toelichting zou willen meedelen.

1) U bent voorafgaand aan de mediation daarover voorgelicht in een workshop. Had u na deze workshop het gevoel voldoende voorbereid te zijn op het meewerken aan een mediation?

- A. Ja, ga door naar vraag 3
- B. Nee, ga door naar vraag 2

2) Wat heeft u nodig om voor uw gevoel goed voorbereid te zijn op het deelnemen aan een mediation?

(meer antwoorden mogelijk)

- E. Meer aandacht voor de ruimte die wet- en regelgeving bieden om de mediation toe te kunnen passen
- F. Meer aandacht voor praktische kennis op met betrekking tot de gang van zaken in een mediation
- G. Iets anders, namelijk

3) Hoe denkt u dat burgers in het algemeen het meewerken aan een mediation beleven?

(meer antwoorden mogelijk)

- I. Burgers voelen zich overvallen door het verzoek mee te werken
- J. Burgers waarderen de persoonlijke aandacht die zij krijgen
- K. Burgers voelen zich onder druk gezet hun bezwaar in te trekken
- L. Burgers voelen zich gelijkwaardig in de gesprekken (versus het van bovenaf opleggen van een beslissing)
- M. Burgers ervaren dat wij ondanks ons directe contact, vastzitten in wet en regelgeving.
- N. Burgers zien andere positieve aspecten aan het meewerken aan een mediation, namelijk
- O. Burgers zien andere negatieve aspecten aan het meewerken aan een mediation, namelijk

4) Wat was het resultaat van de mediation?

- 1. Geen overeenstemming
- 2. Gedeeltelijke overeenstemming
- 3. Volledige overeenstemming

Toelichting, desgewenst.....

5) Wat was verder het resultaat van de mediation, met betrekking tot de bezwaarschriftprocedure?

1. Intrekking van bezwaarschrift
2. Geen intrekking en doorgegaan met de procedure

Toelichting, desgewenst.....

6) Welke factoren zijn volgens u bepalend geweest voor het hiervoor genoemde resultaat van de mediation?

(meer antwoorden mogelijk)

- H. De kwaliteit van de mediator
- I. De beschikbare tijd om tot een oplossing te komen
- J. De ruimte om binnen wet en regelgeving tot een oplossing te komen
- K. De mate waarin burgers vooraf al een bepaalde uitkomst verwachten
- L. Andere reden, namelijk

7) Zijn de volgende uitspraken van toepassing op de manier waarop u tegen mediation voor het afhandelen van de bezwaarschriften aankijkt?

	Ja	Nee
Beslissingen van de gemeente zijn vrijwel altijd terecht. De burger moet het alleen nog inzien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mediation leidt hoe dan ook tot een mindere kwaliteit bij het afhandelen van bezwaarschriften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In het primaire proces maakt de gemeente veel fouten. Mediation biedt meer mogelijkheden om dit voor de burger recht te zetten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wet en regelgeving zijn ook bij mediation mijn enige richtsnoer om bezwaarzaken af te handelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mediation levert de gemeente minder administratieve rompslomp op	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mediation biedt de burger meer aandacht voor zijn bezwaar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Door mediation worden bezwaarzaken nu sneller afgehandeld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mediation leidt tot meer gewijzigde besluiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mediation leidt tot een hogere werkdruk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Niet alle medewerkers zijn gekwalificeerd om aan een mediation mee te werken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Door mediation krijgen wij als bezwaarmedewerkers meer begrip voor het primaire proces	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ondanks het directe contact met de klant, blijf ik het erg moeilijk vinden af te wijken van een eerdere beslissing van de gemeente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8) Bent u in het algemeen tevreden dat u met mediation bezwaarschriften kan afhandelen?

- C. Ja. Eventuele toelichting:
- D. Nee. Eventuele toelichting:

9) Is het volgens u een verbetering ten opzichte van de huidige situatie?

- C. Ja. Eventuele toelichting:
- D. Nee. Eventuele toelichting:

10) Welk rapportcijfer geeft u voor mediation?

Rapportcijfer: ..

11) Denkt u dat burgers tevreden zijn over mediation?

- C. Ja. Eventuele toelichting:
- D. Nee. Eventuele toelichting:

12) Kan de manier waarop mediation wordt ingezet verbeterd worden?

- C. Ja
- D. Nee (einde vragenlijst)

13) Op welke manier kan het beter?
(meer antwoorden mogelijk)

- G. Meer passende voorlichting
- H. Verspreiden van meer uitgewerkte goede voorbeelden
- I. Beter vooraf informeren van burgers waarom er gebeld gaat worden
- J. Er moet meer ruimte geboden worden om tot oplossingen te komen
- K. Selectie van bezwaarzaken waarin mediation wordt toegepast.
- L. Aanbieden van korte trainingen om zélf basis mediationvaardigheden te oefenen
- M. Andere verbeteringen, namelijk

Tenslotte

Hebt u nog opmerkingen, suggesties etc. naar aanleiding van deze enquête? Die kunt u hieronder kwijt.

.....
.....
.....
.....
.....

Vriendelijk bedankt voor uw medewerking aan dit onderzoek!

Bijlage 6

Wmo: Vragen interviews

Bij deze versie staan alle relevante vragen. Wanneer er bijvoorbeeld met de betrokken wetgevingsjurist wordt gesproken dienen er bepaalde vragen juist wel en andere niet gesteld te worden.

Algemeen

1. Hoe ziet de parlementaire geschiedenis eruit van de Wmo?
2. Wie zijn de belangrijke sleutelfiguren op het gebied van de Wmo?
3. Wie waren betrokken bij de totstandkoming van de wet? Wie hebben geadviseerd?
4. In hoeverre verschilt de Wmo van AWBZ en Wvg?
5. Welke verschillen vallen het meest op?
6. Wat zijn volgens u de voornaamste kansen en knelpunten van de Wmo?

Bezwaren en klachten Wmo

7. Wat is volgens u de te verwachten hoeveelheid bezwaren bij uitvoering van de Wmo? Kunt u een schatting maken?
8. Welke soort bezwaren/klachten kunnen worden verwacht m.b.t. de Wmo?
9. Wie zullen de meeste bezwaren/klachten gaan indienen?
10. Wat zal volgens u de aard zijn van de bezwaren en klachten die m.b.t. de Wmo zullen worden ingediend?
11. Wat houdt de Wmo in qua aantallen bezwaren- en klachtenprocedures t.o.v. AWBZ en Wvg?
12. Wat houdt de Wmo in qua moeilijkheidsgraad van bezwaren- en klachtenprocedures t.o.v. AWBZ en Wvg? Wordt het makkelijker of juist moeilijker?

Zorgaanbieders

13. Wat is de invloed van de 'voorprocedure' bij de zorgaanbieder zelf?
14. Wat betekent dat volgens u voor de klachten en de bezwaren?

Bezwaren en klachten AWBZ en Wvg

15. Hoeveel bezwaren/klachten m.b.t. de AWBZ en de Wvg werden ingediend?
16. Wat is de rol van de zorgaanbieder in de bezwarenprocedure?
17. Hoe zagen die procedures er gemiddeld uit?
18. Wat voor soort partijen met welke partijenmerken dienden met name de bezwaren en klachten in?

Gemeenten

19. Op welke wijze trachten gemeenten zelf het aantal bezwaren en klachten te beperken?
20. Welke interventies en methoden kennen gemeenten bij de behandeling van bezwaren en klachten?

21. Wat zijn de resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken van deze vormen van afhandeling?
22. Welke alternatieven zijn volgens u eventueel geschikt bij uitvoering van de Wmo (mediation, de andere aanpak, bindend advies, conflictcoaching, second opinion, voorlichting)?
23. Welke kansen en belemmeringen bestaan bij gemeenten en burgers om gebruik te maken van de alternatieven?
24. Is er in sommige gevallen een 'plicht' tot bemiddelen bijvoorbeeld in het kader van de belangenafweging of vanwege de beginselen van behoorlijk bestuur (zie o.a. H. Tolsma RUG)?

Bijlage 7

Lijst van geïnterviewden t.b.v. onderzoek Wmo en mediationvaardigheden

‘Bezwaren bij de Wmo: van proceduregericht naar oplossingsgericht’

1. De heer B. Holman, Projectleider Implementatieteam Wmo (VWS).
2. Mevrouw J. Pattiwael-Bakker, Juridisch beleidsadviseur (VWS).
3. Mevrouw J. Regouw, Senior beleidsmedewerker (VNG).
4. De heer P. Fiselier, Senior beleidsmedewerker (CIZ).
5. Mevrouw H. Mulders, Portefeuillehouder Wmo (Actiz).
6. Mevrouw E. Aarts, Wethouder (gemeente Tilburg).
7. Mevrouw M. Hollegien, Beleidsmanager Innovatie & strategie (gemeente Tilburg).
8. Mevrouw A. Buskes, Directeur Sociale Zaken (gemeente Tilburg).
9. Mevrouw A. Blom-Kroese & de heer A. van der Brug, Juridisch medewerkers team Bezwaar en Beroep (gemeente Zwolle).
10. De heer H.J. Dannenberg, Wethouder en mevrouw I. van Hofwegen, Hoofd Individuele Voorzieningen WMO (gemeente Zwolle).
11. De heer G. Kamp, Afdelingshoofd Juridische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en mevrouw I. van Hofwegen, Hoofd Individuele Voorzieningen WMO, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (gemeente Zwolle).
12. Mevrouw C. Bronda, Manager Sociale Zaken en werkgelegenheid (gemeente Zwolle).
13. De heer M. Vermaat, gepromoveerd op de Wvg en procesadvocaat.
14. Mevrouw A. Saers, Directeur (Per Saldo).