

10 tips om mediation in het bestuursrecht in te zetten

Sneller (potentiële) conflictsituaties
herkennen en oplossen



Introductie

Het onderzoek naar de Kinderopvangtoeslag laat zien dat de communicatie tussen burger en overheid niet altijd goed gaat. Helaas is deze affaire niet het enige voorbeeld waarin de menselijke maat bij de uitvoering van wet- en regelgeving verloren is gegaan. Dagelijks komen er wel berichten voorbij van overheden die met veel in de mond spreken. Het resultaat is dat de burger niet meer weet welk loket waar over gaat.

Gevolg: veel ergernis en partijen die tegenover elkaar komen te staan. Terwijl het gezamenlijk zoeken naar een passende oplossing voor het probleem van de burger of het bedrijf nu juist centraal zou moeten zijn. In haar reactie op het rapport “ongekend onrecht” van de Parlementaire Onderzoek Commissie (POK) schrijft de regering dat de inzet van mediation bewezen resultaten oplevert. Overheden worden dan ook gestimuleerd om meer en vaker mediation in te zetten.

De regering schrijft daar het volgende over:

Toegankelijke dienstverlening: contact met iemand van vlees en bloed. Het contact met de overheid is de afgelopen jaren in toenemende mate gedigitaliseerd. Juist door die digitale processen gaat veel goed in de uitvoering. Maar als mensen daarin vastlopen of in de knel komen, moet er een medewerker zijn met kennis van zaken die hen te woord staat en verder helpt. Voor laagdrempelige ondersteuning aan mensen is het van belang dat organisaties goed bereikbaar zijn. Mensen kunnen altijd bellen en worden dan met tijd en aandacht verder geholpen.

Alle inspanningen moeten erop zijn gericht om in een vroeg stadium conflicten op te lossen, misverstanden uit de weg te ruimen en het gesprek aan te gaan, zodat mensen niet nodeloos in de fase van bezwaar of beroep belanden. Komt het toch tot een formeel bezwaar, dan moet de bezwaarprocedure de functie vervullen die de Awb altijd al heeft bedoeld: een laagdrempelige, niet gejuridiseerde, kosteloze voorziening voor de burger waarbij de overheid nog eens goed kijkt of het genomen besluit terecht is (integrale heroverweging). In die fase, maar ook als het geschil desondanks toch bij de rechter belandt, spant de overheid zich er steeds voor in om er met de betrokkene uit te komen via laagdrempelige vormen van geschilbeslechting, bijvoorbeeld via mediation.¹

Heb jij als professional contact met burgers? Hoe los je conflicten in een vroeg stadium op? En hoe ga je het gesprek aan zodat mensen niet onnodig in de fase van bezwaar of beroep belanden? In dit e-book geven wij je 10 tips om in het bestuursrecht mediation (vaardigheden) in te zetten zodat je een (potentiële) conflictsituatie kunt doorzien en daarop adequaat handelt.

¹ Brief d.d. 15 januari 2021 aan de voorzitter van de Tweede Kamer met Kabinetsreactie op het rapport ‘Ongekend Onrecht’.

1

Maak een conflictdiagnose

Conflicten² horen bij het leven. Dat er een conflict ontstaat is dan ook niet erg. Sterker nog: het kan juist verhelderend werken en leiden tot een intensievere en betere verstandhouding tussen partijen! Dit inzicht geldt ook voor de overheid. Omdat de overheid nu eenmaal gebonden is aan wet- en regelgeving is de manier waarop onze overheid met conflicten omgaat tot op grote hoogte geformaliseerd en geprotocolleerd. Alle overheidsorganen kennen dan ook wel een afdeling bezwaar en beroep/rechtsbescherming waar conflicten die zijn ontstaan als gevolg van overheidsbesluiten dagelijks werk zijn. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent aparte hoofdstukken voor bezwaar en beroepsprocedure en het bestuursprocesrecht. Maar leidt die procedure wel altijd tot een juiste (maatwerk) oplossing voor de individuele situatie? De 'One size fits all' kan weliswaar leiden tot een juridisch correcte oplossing voor een situatie met de burger of het bedrijf, het miskent daarmee tegelijkertijd dat conflicten niet eendimensionaal zijn. Een juridische oplossing lost dan ook niet altijd het onderliggende conflict op. Zowel conflicten als geschillen bestaan uit meerdere dimensies die elk nauw met elkaar verbonden zijn. Het is dan ook zaak om vast te stellen met wat voor soort verstoorde verbinding we in het concrete geval te maken hebben. Wat is eigenlijk het verschil tussen een geschil en een conflict? Waarom lost de aanpak van een geschil een conflict niet op? Maar ook waarom is het onverstandig om de weg van geschiloplossing te kiezen als er sprake is van een conflict? Om het in bestuursrechtelijke termen uit te drukken: wanneer biedt de weg van bezwaar en beroep een adequate oplossing voor de situatie en wanneer is een andere benadering juist aangewezen? Veel bestuursorganen zetten al vormen van pre-mediation in. Wanneer is dat adequaat en wanneer niet? En waarom is pre-mediation niet hetzelfde als mediation? Hiervoor is inzicht in de dynamieken van conflicthantering noodzakelijk. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van verschillende modellen zoals bijvoorbeeld de escalatieladder van Glasl.

² Het woord conflict is een containerbegrip. Conflicten (what's in a name) kennen dan ook vele verschijningsvormen en benamingen: onenigheid, gedoe, weerstand, botsing, aanvaring, strijd, gevecht, dualiteit, disharmonie, wrijving etc. etc. Omwille van de eenduidigheid hanteren wij in dit e-book alleen de term conflict.

2

Ken de wetmatigheden van conflicten

Het klinkt misschien raar maar ook de wereld van conflicthantering kent wetten. Sterker nog: de escalatie van conflicten verloopt langs voorspelbare stappen. Wie de wetmatigheden achter conflicten beheerst en doorziet zal automatisch ook inzicht willen vergaren in de stappen terug. Met andere woorden: de-escaleren. Dit de-escaleren is een van de behoorlijkheidseisen die de Nationale Ombudsman heeft geformuleerd in zijn aanbevelingen voor al het handelen van bestuursorganen. Die aanbevelingen zijn van toepassing op zowel bestuursrechtelijk als feitelijk handelen. Maar hoe doe je dat de-escaleren? De afgelopen jaren zijn er diverse tv-programma's gewijd aan het systeemgedrag van de overheid. Door de wereld van de systemen nadrukkelijk op de voorgrond te plaatsen, ontstaat er al snel verwarring met de leefwereld. Beide werelden kennen immers ook hun eigen taalgebruik. Het leidt al snel tot botsingen. Door te leren kijken naar het gedrag van overheidsorganen vergaar je kennis en inzicht over wat de wetmatigheden en vormen van communicatie van de systeemwereld zijn. Wie de wetmatigheden kent en doorziet is eenvoudig in staat om de stappen terug zetten.

3

Interventietechnieken

Het handelen van onze overheid is gebonden aan het zogenaamde legaliteitsbeginsel. Wetmatigheid van bestuur wordt het ook wel genoemd. Het maakt dat het gedrag van onze overheid vaak gezien wordt als traag en altijd achter de feiten aan lopend. Immers, eerst de regelgeving en dan pas kan er gehandeld worden. De keerzijde daarvan is wat wij het rechtszekerheidsbeginsel noemen namelijk dat het gedrag van onze overheid nu eenmaal voorspelbaar moet zijn. Immers, als je niet in de wet of beleidsregel kunt lezen als burger hoeveel belasting je moet betalen, of hoeveel je van de hypotheekrente je af kunt trekken van de belasting, dan koop je ook geen huis. Veel te onzeker en onvoorspelbaar. Maar ook, hoe hard mag ik eigenlijk rijden op de snelweg? Aan welke milieueisen moet mijn bedrijf voldoen wil ik allerlei bedrijfsactiviteiten kunnen ontplooien? Regel is regel is vaak het gevolg en het gedrag van de overheid waar wij mee geconfronteerd worden. Maar is regel altijd regel? Hoe intervenieer je in een conflictsituatie waarin 'regel is regel' voorop staat? In mediation noemen we dit hardnekkige standpunten. Ze zijn doorgaans aanleiding voor verdere escalatie van een conflict. Door het hardnekkige standpunt te bevragen en er achter te komen wat de onderliggende belangen zijn ontstaat er ruimte om tot een dialoog te komen die kan leiden tot een gezamenlijk gedragen oplossing. Dit is een vaardigheid die door iedere moderne overheidsprofessional kan worden geleerd. Het vraagt wel om je eigen weer-(stand/zin) tegen dominant gedrag te leren hanteren.

4

Van standpunt naar belang

“Dit zijn de wettelijke eisen waar je aan moet voldoen en die in de vergunning-voorwaarden zijn opgenomen.” Een helder standpunt toch? Het is de taal van de overheid die we terug zien in het juridische document dat aan de rechtsverhouding tussen bijvoorbeeld een bedrijf de overheid ten grondslag ligt. Daarmee is onze overheid tevens partij daar waar het conflicten aangaat. Immers, ook de overheid heeft een belang: te weten dat wet- en regelgeving door een ieder correct wordt nageleefd. Toch worden regels en voorschriften in Nederland (soms willens en wetens, soms onwetend) overtreden. Achter ieder gedrag zit een drijfveer of belang. Wat is dat belang? Waarom houdt een bedrijf of particulier zich niet altijd aan de regels? Wie de achterliggende belangen kent kan stappen zetten om er samen met de ander uit te komen.

5

Van verwijt naar vraag

“Wij hebben vastgesteld dat uw bedrijf zich niet houdt aan de vergunningvoorschriften omdat u een hogere concentratie afvalstoffen loost dan is toegestaan. Wij merken u dan ook aan als overtreder van de vergunningvoorschriften.” Of: *“In de toekenningsbeschikking zijn u een aantal voorwaarden verbonden aan het recht op bijstand. Wij hebben vastgesteld dat u de afgelopen maand minder sollicitaties heeft verricht dan van u werd verlangd. Van deze gedraging kan u een verwijt worden gemaakt.”*.....ambtelijke taal waarin de overheid een oordeel in een concreet geval maakt ten aanzien van non conform gedrag. Soms nodig, maar niet effectief. Immers, niemand vindt het plezierig om over geoordeeld te worden. Achter ieder verwijt zit een behoefte. Hoe kun je dat expliciet maken en omzetten naar effectief gedrag (conform gedrag)? Non conform gedrag ombuigen naar conform gedrag is een vaardigheid. Het voorkomt dat situaties escaleren en verworden tot juridische procedures. Het vraagt om op de drie basis niveaus contact te maken met de burger/bedrijf.

6

Omgaan met weerstand

Feit is dat we allemaal verschillend zijn. Feit is ook dat we soms verschillend denken over eenzelfde situatie. Kortom onze waarneming is verschillend. Die waarneming wordt ingegeven door de perceptie die we hebben van een situatie. Het leren omgaan met verschillen is dan ook een vaardigheid die onontbeerlijk is voor iedereen die met potentiële conflictsituaties te maken heeft. Wat door de overheid als een probleem wordt gezien, is in de ogen van de burger/het bedrijf vaak al een conflict. Beide partijen staan dan ook op een fundamenteel andere positie van de escalatieladder. Die andere positie brengt ook ander gedrag met zich mee, wat maakt dat soms goed bedoelde interventies leiden tot escalatie bij de wederpartij. Het vraagt dan ook niet alleen de vaardigheid van beheersing van de interventietechnieken maar ook het leren omgaan met weerstand. Belangrijk inzicht daarbij is dat weerstand geen weersin is! Achter iedere vorm van weerstand zit immers een behoefte. Die zal pas geuit en naar boven komen als er ruimte is voor de eigen belangen en noden. Met ander woorden de basisbehoefte van een ieder in conflictsituaties is om zich gehoord, gezien en begrepen te voelen door de ander.

7

Gesprekstechnieken

The pen is mightier than the sword. Woorden doen ertoe. Maar hoe worden die woorden geformuleerd? En wat drukken zij op dat moment uit? Hoe komen die woorden binnen bij de gesprekspartner? Als eis? Als verwijt? Als voorwaarde? Kortom niet verbindende taal die maakt dat gesprekspartners tegenover elkaar komen te staan in plaats van dat zij samen zoeken naar een oplossing. Om weer tot verbinding te komen is het noodzakelijk dat er tussen overheid en burger/bedrijf weer een dialoog op gang komt. Maar hoe doe je dat? En wat is een dialoog eigenlijk? Het kunnen beheersen van diverse gesprekstechnieken is daarvoor essentieel. Deze technieken zijn noodzakelijk voor iedere overheidsprofessional en door iedereen te leren. In mediation worden er meerdere gebruikt zoals motivational interviewing (MI) en geweldige communicatie. Dat zijn geenszins unieke technieken voor de wereld van mediation. Zo wordt motivational interviewing ook breed ingezet en toegepast binnen de wereld van de gezondheidszorg. Immers, de tijd van de dokter of verpleegkundige is kostbaar en beperkt. Hoe bereik je toch binnen het tijdbestek van een consult dat de patiënt ook daadwerkelijk ander gedrag gaat vertonen die zijn gezondheid wel ten goede komt? Het kunnen hanteren van deze technieken vereist oefening. Maar ook inzicht in wanneer welke techniek te gebruiken.

8

Gezamenlijke oplossingen vastleggen

Welke ruimte biedt de Algemene wet bestuursrecht op dit moment om ‘andersoortige oplossingen’ af te spreken? Hoe bindend zijn die dan? Een mediation wordt doorgaans afgesloten met een vaststellingsovereenkomst. Is dat een instrument wat ook door de overheid kan worden gehanteerd? Jazeker. In de Awb zit meer ruimte dan vaak wordt gedacht.

9

Een mediator inzetten (de drie selectiecriteria)?

Niet alle situaties zijn gelijk en vragen om eenzelfde aanpak. Soms is een procesbegeleider/ onafhankelijk voorzitter een betere optie. Aan welke voorwaarden moet zo iemand voldoen? Hoe en waar vindt je zo iemand? Aan de hand van een paar simpele selectiecriteria is daar snel inzicht in te krijgen. Zo mag een procesbegeleider/mediator geen eigen inhoudelijk belang in de controverse hebben. De begeleider zal onder het klacht en tuchtrecht van een certificerend register moeten vallen. Verder zal de procesbegeleider/bemiddelaar/mediator³ bereid moeten zijn om zijn gezag op zijn steun van alle partijen te baseren.

³ De benamingen van deze rol/functie kan verschillend zijn per situatie. Soms vinden partijen begeleiding door een ‘mediator’ te zwaar aangezet (het zou dan naar hun gevoelens te zeer benadrukken dat zij het onderling niet eens zijn). In die gevallen hanteert de begeleidende partij een andere functietitel: procesbegeleider/beleidsbemiddelaar etc. Dat is niet erg en ook niet zo relevant. Waar het om gaat is wat deze begeleidende partij doet maar vooral wat de uitwerking van zijn interventies is op beide partijen.

10

Wicked problems, smart solutions

Maatschappelijke vraagstukken (Energietransitie), complexe beleidskwesties (bouw windmolens, NIMA problematiek⁴), een dossier met veel belanghebbenden en/of stakeholders (complexe milieuvergunningen, dossiers met multi-problematiek in het sociaal domein), tegengestelde belangen (omwonenden vliegveld). Het zijn zomaar een paar zaken die als snel verzanden in een situatie waarin zaken vertaald worden naar een juridische kwestie of invalshoek. Maar zit iedereen wel te wachten op een principiële uitspraak of juridische ‘oplossing’? Zoals uit diverse onderzoeken naar voren is gekomen willen burgers hun problemen met de overheid (als gevolg van overheidsbesluiten) liever oplossen in gezamenlijk overleg dan door middel van juridische procedures. Maar hoe breng je zoiets tot een goed einde? Binnen de wereld van mediation kennen we de specialisatie beleidsbemiddeling (de termen Joint Fact Finding/Public mediation worden ook wel gebruikt) die zich speciaal met dergelijke vraagstukken bezig houdt. Zonder een gedegen opleiding in deze specialisatie geldt: don’t try this at home! Hoe organiseer je als overheid zo’n proces zonder de regie te verliezen? Juist door het los te laten en in dergelijke kwesties je als overheid te laten begeleiden door een onafhankelijk neutraal procesbegeleider/voorzitter (beleidsbemiddelaar). Kortom: doen door niet te doen.

Bovenstaande tips zijn niet uitputtend maar ook niet volledig. Ze zijn bedoeld om een eerste stap te zetten in een proces dat leidt tot ander overheidsgedrag. Een ander gedrag dat eigenlijk al sinds jaar en dag door beleidsmakers wordt voorgestaan. Als er echter iets moeilijk is dan is het wel gedragsverandering op organisatieniveau. Toch is dat niet onmogelijk. Het is zelfs noodzakelijk. Immers, de wereld om ons heen is in hoog tempo aan het veranderen. We zitten dan ook niet in een verandering van tijdperk, maar in een tijdperk van verandering. Iedere verandering vraagt aanpassing zowel van ons als individu als van onze overheid als organisatie. Het enige dat er voor nodig is: individuele inspanning (Mahatma Gandhi: be the change you want to see in the world). Uit organisatieonderzoek komt telkens weer naar voren dat die leiden tot veranderingen van organisaties.

⁴ NIMA = Nederlandse variant van de term NIMBY (Not In My Backyard/Niet in mijn achtertuin)

Wil je leren hoe je de tips in de praktijk kunt toepassen?

De MariënborgGroep heeft een tweedaagse workshop [Awb en Mediation](#) ontwikkeld. Deze workshop is bedoeld voor alle overheidsmedewerkers (ongeacht vakrichting) die contacten onderhouden met de burger. Waar zit de ruimte in het bestuursrecht om mediation in te zetten? Wanneer doe je dat en hoe?

Tijdens de tweedaagse training wisselen theorie en praktijk elkaar af. De theorie is ondersteunend en geeft praktische handvatten om (potentiële) conflictsituaties te doorzien en daarop adequaat te handelen. Aan de hand van filmpjes en oefeningen krijgen de deelnemers inzicht in de eigen positie en houding van de overheid ten aanzien van conflicten. Uiteraard is er ruimte voor inbreng van eigen casuïstiek om daarmee in een veilige omgeving te oefenen.

Deze tweedaagse training (die ook intern kan worden gegeven) heeft als resultaat dat de overheid in plaats van tegenover de burger, naast zijn gesprekspartner komt te staan. Het wordt duidelijk waar het echt om gaat. De resultaten voor burger en overheid komen dan vanzelf. [Meer info >](#)

Auteur e-book – Gjalt Schippers (Mediator/Negotiator)



Gjalt Schippers is docent bij de MariënborgGroep waar hij o.a. de cursus Awb en Mediation geeft. Hij begeleidt partijen bij het gezamenlijk zoeken naar oplossingen. Zijn werkveld heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld op conflicten en geschillen bij en met de overheid. Gjalt fungeert voor diverse overheidsinstellingen (zowel op landelijk als gemeentelijk niveau) als lid dan wel als voorzitter van de bezwaren- en andersoortige adviescommissies en besluitvormingstrajecten (beleidsbemiddeling/MGA). Daarnaast heeft hij zowel interne als externe conflicten bij (semi-overheids) – organisaties door middel van zijn inzet als bemiddelaar tot een goed einde weten te brengen. Ook heeft hij een bijdrage gehad in de implementatie van alternatieve geschiloplossing bij de Vlaamse overheid en rechtspraak. Gjalt is registreert bij het ADR International register (www.adr-register.com).



Wie is de MariënborgGroep?

De MariënborgGroep is opgericht in 1998 en komt voort uit de lokale overheid en het onderwijs. Al ruim 20 jaar verzorgen we (online)cursussen, trainingen en e-learning voor medewerkers van gemeenten en overheid. Altijd actueel en gericht op de dagelijkse praktijk. Kenmerkend voor ons aanbod is de praktijkgerichte en hoogwaardige aanpak door vooraanstaande vakinhoudelijke professionals. Incompany trainingen verzorgen wij in de eigen werkomgeving of online. Door vooraf de leerdoelen, kennisniveau en wensen scherp te definiëren worden trainingsdoelen behaald en borgen wij de resultaten binnen de organisatie. De MariënborgGroep is Cedeo-erkend.

Wil je meer weten over onze opleidingen, kijk dan op www.marienburggroep.nl

Volg ons op [LinkedIn](#) voor de laatste ontwikkelingen.

