

Beleidsbemiddeling

Een praktische oplossing voor maatschappelijke conflicten



Auteur: Aik Kramer

Sdu, Mediationreeks

2015

Aantal pagina's: 216

Prijs: € 36,50

EAN: 9789012396455

Door Dick Allewijn

Als de voortekenen niet bedriegen is er een nieuwe bestuurscultuur aan het ontstaan. De formele regels van de vertegenwoordigende democratie volstaan niet meer om burgers 'mee te krijgen'. Burgerparticipatie, onderhandelend bestuur, responsief bestuur, de participatiemaatschappij, co-creatie, allemaal termen voor nieuwe bestuursvormen. De focus van overheden verandert van een inhoudelijke naar een procesmatige. Verkokering maakt plaats voor integratie.¹ Dat gaat vaak goed, maar soms ook niet. Dan ontstaan zogenaamde *wicked problems*: complexe maatschappelijke conflicten en vastgelopen beleidskwesties waar geen kant-en-klare oplossingen voor gereedliggen, waar partijen op tegengestelde posities staan, onderbouwd met argumenten en juridische en morele claims. Een jarenlange strijd eindigt onbeslist, de zaak komt muurvast te zitten. Er is dan iemand nodig die de bestuurlijke *cold case* lostrekt. Mr. Aik Kramer, bestuursrechtjurist en beleidsbemiddelaar, betoogt in het praktische en helder geschreven boek *Beleidsbemiddeling, een praktische oplossing voor maatschappelijke conflicten* dat je dan vrijwel automatisch terecht komt bij de beleidsbemiddelaar.² Het doel van zijn boek is om relevante structuur, interventies en vaardigheden voor de beleidsbemiddelaar aan te reiken en daarnaast voorbeelden van beleidsbemiddeling in binnen- en buitenland te geven. Kramer laat zien hoe je als beleidsbemiddelaar te werk gaat en waar de kansen en valkuilen liggen – dit alles in begrijpelijke taal. Hierin is hij goed geslaagd: de auteur zit als het ware op zijn praatstoel, hij vertelt waargebeurde verhalen over beleidsbemiddelingen, en legt uit hoe je het beste te werk kunt gaan.

De beleidsbemiddelaar

Kramer definieert de beleidsbemiddelaar als een onafhankelijke en neutrale persoon die door de betrokken partijen wordt ingeschakeld om een kwestie te helpen oplossen. Soms, als de overheid zelf nog geen onderdeel is van het vastgelopen probleem, is hij een soort verlengstuk van die overheid, en zorgt hij als vooruitgeschoven professional voor de consensusbuilding. In andere gevallen, waarin de overheid zich in het conflict heeft laten meezuigen, werkt hij voor alle partijen, waarvan de overheid er dus één is. Hij werkt met hen aan consensus, dat is iets anders dan unanimitéit. Het gaat om zoveel mogelijk overeenstemming, om voldoende draagvlak voor een bepaalde oplossingsrichting. Die oplossingsrichting wordt dan in de vorm van een advies, een convenant of een (publiek/privaat) contract aangeboden aan het bevoegde bestuursorgaan. Dat heeft daarmee een basis voor zijn verder bestuurlijk handelen.

Een beleidsbemiddelaar dient ten minste dezelfde competenties te hebben als een gewone bemiddelaar. Hij kan, aldus Kramer, niet zonder enige kennis van zaken, anders wordt hij van de mat gespeeld.

Anders dan mediation speelt beleidsbemiddeling zich vaak in het openbaar af.³ Er worden wel spelregels over de communicatie met de buitenwereld afgesproken, maar de uitdaging is dan om de openbaarheid juist in te zetten in dienst van de consensusbuilding. Het aardige daarvan is, dat Kramer ons met naam

en toenaam werkelijk gebeurde verhalen kan vertellen, en zo lezen wij over losgetrokken dossiers inzake een gebied bij Arnhem, de bevissing van het IJsselmeer, de verkeersproblemen in Elburg en Edam, en het horecabeleid in Zandvoort. We lezen ook wie de beleidsbemiddelaars zijn: een door de wol geveerde procesbegeleider (Arnhem), een burgemeester met een mediationopleiding (IJsselmeer), een wethouder uit Harderwijk (Elburg), een advocaat-bemiddelaar uit Volendam die de lokale omgangsvormen kent (Edam) en de auteur zelf (Zandvoort). Personen, kortom, met een zeker gezag. Gezag is dan ook een van de middelen die de beleidsbemiddelaar inzet om zijn doel te bereiken.

Gezag

Hoe meer verstand van en ervaring met openbaar bestuur een beleidsbemiddelaar heeft, hoe sterker zijn gezagspositie is in het proces. Daarom plukt men de beleidsbemiddelaar niet uit een register, maar gaat men in het eigen netwerk op zoek naar iemand met voldoende gezag om het vertrouwen van zijn gesprekspartners te winnen. In de IJsselmeerkwestie wist bijvoorbeeld bemiddelaar Van Kampen als bestuurder waar de mogelijkheden en de grenzen van het bestuur lagen, maar kende zij ook het jargon van de visserijwereld. Hierdoor kon zij

het voeren van gesprekken met stakeholders. Zo vormt de beleidsbemiddelaar zich een beeld van de problematiek en van de belangen die bij de verschillende partijen leven. Het benoemen en beschrijven van de verschillende elementen van het voorliggende wicked problem is een belangrijke eerste stap om het weer behapbaar te maken. De volgende stap is de bestuurlijke kaderstelling. De beleidsbemiddelaar gaat met het bevoegde bestuursorgaan in gesprek over het commitment dat het bereid is te geven. Het spel is in deze fase meteen op de wagen. Het bestuursorgaan heeft de regie al uit handen gegeven aan de beleidsbemiddelaar, en moet zich nu ook committeren aan het resultaat voordat dat op tafel ligt. Dat vraagt vertrouwen in het proces en in de burgers. 'Als we de burgers laten meebeslissen, racen ze met z'n allen in winkelwagentjes door de winkelstraat', aldus een gemeenteraadslid. Daar valt nog wat te bouwen aan vertrouwen voordat naar de volgende fase kan worden overgeschakeld. Twijfel over het bestuurlijk commitment ondergraaft namelijk de rest van het proces.

Het volgende onderdeel van deze fase is het opstellen en in discussie brengen van een procesontwerp.⁴ De beleidsbemiddelaar inventariseert de procesbehoeften van de deelnemers, maakt een procesontwerp, en vraagt daarop het commitment

Het inzetten van gezag maakt onderdeel uit van het psychologisch contract dat de beleidsbemiddelaar met partijen sluit

gezaghebbend optreden in een geval waarin een machtige partij dreigde het proces te blokkeren. Er komen in het boek beleidsbemiddelaars voor die bewoners onder druk zetten om mee te werken, achterbannen overtuigen dat hun vertegenwoordigers het onderste uit de kan hebben gehaald, niet-integer handelende deelnemers hard aanpakken, en streng zijn voor experts die hun persoonlijke overtuigingen laten domineren.

Het inzetten van gezag maakt onderdeel uit van het psychologisch contract dat de beleidsbemiddelaar met partijen sluit: hij maakt een procesontwerp en vraagt partijen om hun commitment daarbij uit te spreken. Door akkoord te gaan erkennen de deelnemers het tijdelijk gezag van de beleidsbemiddelaar: hij kan ingrijpen als iemand zich niet aan de procesregels houdt.

Het proces

De beleidsbemiddelaar is een actieve procesbegeleider. Aan de verhalen te zien is er ruim tijd (en geld) voorhanden om rustig, stap voor stap, te zorgen dat de neuzen dezelfde kant uit komen te staan. Het mag soms best een of twee jaar duren. Het proces van de beleidsbemiddeling is in fasen ingedeeld. Kenmerkend is de lange opstartfase, die van de conflictanalyse en het starten van een gezamenlijk proces. Die fase begint met

van de deelnemers. Dit is in feite de eerste grote interventie. Als partijen in deze fase blijven zeggen dat ze geen behoefte hebben aan een gezamenlijk proces, dan heeft het geen zin om zo'n proces op gang te brengen. De kwestie wordt dan als onbemiddelbaar bestempeld, en dat is ook een nuttige conclusie.

Gaan partijen en de beleidsbemiddelaar op basis van het procesontwerp met elkaar in zee, dan volgt de tweede fase: het in kaart brengen van het probleem en het brainstormen over oplossingen. De zoektocht van standpunt naar belang wordt hervat, ditmaal niet om de beleidsbemiddelaar zicht op de onderliggende belangen te geven, maar om te zorgen dat partijen zicht op elkaars belangen krijgen, en om de samenwerking te bevorderen. In deze fase komen partijen, als het goed is, nader tot elkaar, zodat de beleidsbemiddelaar samen met hen op zoek kan gaan naar de beste oplossing van het probleem. Kramer besteedt bijzondere aandacht aan de rol van expertise in deze fase. Ondersteunden zij eerst partijen in hun strijd, nu moeten zij het proces van consensusbuilding steunen. Het valt niet altijd mee die draai te maken. Ook experts kunnen immers de neiging hebben zich in te graven in hun eigen gelijk. De derde fase bestaat uit onderhandeling en besluitvorming.

Vaardigheden

De vaardigheden die de beleidsbemiddelaar inzet, zijn voornamelijk ontleend aan de gereedschapstas van de mediator. Belangrijk is het ordenen. Hij overziet het ingewikkelde proces, en maakt van daaruit keuzes over de agenda's van bijeenkomsten, stelt het procesontwerp bij, en doet de planning in de tijd. Hij is vooral een goede gespreksleider in allerlei gespreksituaties: grote en rumoerige groepen, maar ook besloten tweegesprekken waarin pijnpunten uit het verleden worden uitgesproken.

Vergelijking met mediation

Bij het lezen van Kramers boek kwam de vraag op: wat doet de beleidsbemiddelaar anders dan de mediator? Kramer beschrijft de activiteiten van de beleidsbemiddelaar zonder die af te

Het verschil krijgt meer diepte als je kijkt waar partijen vandaan komen, waar zij in terugvallen als de interventie mislukt. Bij mediation komen partijen uit de strijd. Daar vallen zij in terug als de mediation mislukt. Logisch dat de mediator focust op het ruziegedrag en daar zijn interventies op gericht. Bij beleidsbemiddeling komen partijen veeleer uit de impasse van een vastgelopen dossier. Aandacht voor het ruziegedrag heeft dan weinig zin meer, de aanname lijkt te zijn dat partijen daar toch niet meer uitkomen. Beweging ontstaat door in een nieuw proces, met een nieuwe procesregisseur, de focus te richten op de toekomst en op de belangen die spelen. Wat verder opvalt is dat de beleidsbemiddelaar niet, zoals de MfN-registermediator, is ingebed in een stelsel van institutionele voorzieningen: Kramer rept niet van een beleidsbemidde-

Ten opzichte van de MfN-registermediator lijkt de beleidsbemiddelaar een beetje op een 'vrije jongen' (m/v)

zetten tegen die van andere professionals, zoals de mediator. Dat is een krachtige keuze. Het woord mediation komt in zijn boek vrijwel niet voor, net als het woord conflict. Toch boeit mij de vraag naar overeenkomsten en verschillen met mediation. Beleidsbemiddeling komt uit de Verenigde Staten, en daar heet het *public policy mediation*. Ooit moet de keuze zijn gemaakt om het woord *mediation* uit de Amerikaanse naam niet te laten staan, maar te vertalen met bemiddeling. Ik ben benieuwd hoe die keuze tot stand is gekomen.

Ik kan die keuze trouwens wel billijken. Beleidsbemiddeling lijkt op mediation: onderhandelen onder begeleiding van een neutrale derde, eerst relatieherstel en dan pas zoeken naar oplossingen in wederzijds belang, vrijwilligheid, commitment van deelnemers als motor. Maar er zijn ook verschillen. Er zijn bijvoorbeeld verschillen in het proces. De voorafgaande zoektocht naar bestuurlijke randvoorwaarden ken ik niet uit mediation. En ook is er verschil in de beoogde uitkomst. Er wordt niet per se toegewerkt naar een vaststellingsovereenkomst, maar naar consensus. En er is het al eerder aangestipte verschil in de rol van publiciteit. Vertrouwelijkheid wordt alleen gezocht als er tussen specifieke partijen 'oud zeer' moet worden uitgesproken. Voor de rest speelt het proces zich in het publieke domein af. Het meest opvallend (in theorie, in de praktijk zou het nog wel eens mee kunnen vallen) is het verschil in attitude. De beleidsbemiddelaar wordt op zijn gezag uitgekozen, vraagt ook erkenning op die gezagspositie, en zet zijn gezag bewust in. Hij weet hoe de hazen lopen. Op die basis bouwt hij actief met partijen aan consensus. Hij is, anders gezegd, niet dom, lui en dakloos, eerder deskundig, actief en betrokken. Hij loopt bewust een eindje voor de troepen uit, waar de mediator het ideaal van *'leading from behind'* koestert.

laarsinstituut, van een kwaliteitsregister, van gedragsregels, van PE-verplichtingen of van een klacht- en tuchtrecht. Ten opzichte van de MfN-registermediator lijkt de beleidsbemiddelaar een beetje op een 'vrije jongen' (m/v). Voor beleidsbemiddelaars die toch wat houvast zoeken is er nu het boek van Aik Kramer!

Noten

- 1 De auteur beschrijft dit nader op p. 26 van zijn boek.
- 2 Zie voor dit begrip de volgende paragraaf.
- 3 Kramer werkt dit aspect uit in een apart hoofdstuk van zijn boek, p. 173 e.v.
- 4 Dat is: een specifiek stappenplan, gebaseerd op de procesdoelen en procesbehoeften van de deelnemers (p. 116 van het boek).



Over de auteur

Dick Allewijn is MfN-registermediator, trainer bij het ADR Instituut en het Centrum voor Conflictantering, en auteur van *Met de overheid om tafel, fair play aan beide kanten* (Sdu 2013).

Foto: Arenda Oomen