Vormen van ADR voor de overheid

Samenbrenger

Aik Kramer en Hans Bekkers betogen in deze bijdrage dat de overheid zich in een conflictsituatie of bestuurlijke impasse niet moet terugtrekken in de rol van bevoegd gezag of partij, maar als 'samenbrenger' juist de regie moet nemen en een gezamenlijk proces op gang brengen. Ze geven een overzicht van de verschillende rollen die de overheid kan spelen en hoe die rol zich verhoudt tot de inzet van een onafhankelijke mediator of procesbegeleider.

overheid

Door **Aik Kramer en Hans Bekkers**

De centrale rol die de overheid als bevoegd gezag in de maatschappij speelt, brengt met zich mee dat zij gemakkelijk betrokken kan raken bij conflicten. De bestuurlijke reflex om te juridiseren is dan groot. Bezwaar- en beroepsprocedures die dienen als rechtsbescherming nodigen overheden (evenals burgers en andere organisaties) daar in zekere zin ook toe uit.

Echter, hoe meer een conflict escaleert, hoe meer andere belanghebbenden de overheid als *partij* gaan zien en haar gezag niet meer accepteren. In theorie heeft de overheid veel doorzettingsmacht, maar daarmee riskeert zij het vertrouwen van de burger te verliezen en onnodige weerstand en hindermacht op te roepen. Denk bijvoorbeeld aan onnodige procedures en Wob-verzoeken.

Door goed te kijken naar welke vorm van conflicthantering geëigend is, kan de overheid van grote betekenis zijn in het oplossen en voorkomen van conflicten in het publieke domein. Dat vraagt een andere rol van de overheid: niet die van bevoegd gezag of van partij in een conflict, maar die van *samenbrenger*.

Als je wilt weten wanneer en hoe (overheids-) mediation kan worden ingezet en wat de toegevoegde waarde daarvan is, dan moet je weten welke rol de overheid in een conflictsituatie speelt. Het doel van dit artikel is om een overzicht te geven van de verschillende rollen die de overheid kan spelen en hoe die rol zich telkens verhoudt tot de inzet van een onafhankelijke mediator of procesbegeleider. Ter illustratie volgt eerst een casus en een beschrijving van de rol van de overheid in die casus. Vervolgens worden alternatieve rollen besproken.

Slepend conflict over bouwvergunning

Er lopen al jaren procedures over de bouwvergunning die de gemeente heeft afgegeven voor de bouw van een nieuwe woning op het erf van een boer. De buren aan weerszijden vrezen voor hun uitzicht en overlast. De verhoudingen staan zo onder druk dat alles leidt tot nieuwe ruzies: het plaatsen van coniferen op de erfafscheiding, de kosten van het dreggen van de sloot, het plaatsen van een hek bij een vijver. Wachtend op de uitspraak van de (beroeps-) rechter vraagt de betrokken Omgevingsdienst aan een mediator om te interveniëren en te proberen de verhoudingen tussen de drie buren te verbeteren. De gemeente sluit ook aan in de persoon van de wijkregisseur, niet zozeer als partij maar om te kijken hoe ze kan helpen bij het oplossen van deze slepende burenruzie.

In de loop van de mediation blijkt dat de partijen nooit echt de kans hebben gehad om het bouwplan van de woning goed met elkaar te bespreken.

De vergunning werd relatief snel afgehandeld in verband met een aankomende verandering van provinciaal beleid. De bezwaarmakers hebben ingesproken tijdens een openbare raadscommissie en daarmee zijn alle details van deze individuele kwestie in de openbaarheid (en lokale media) terechtgekomen. Diverse ambtenaren blijken verschillende dingen te hebben gezegd over wat de boer wel en niet mag bouwen op zijn erf. Kortom, de gemeente is inmiddels niet alleen partij in de juridische procedures over de vergunning, zij heeft ook wel degelijk een rol gespeeld in het ontstaan en de escalatie van het conflict.

Na zeven intensieve sessies, waarin de emoties een paar keer flink oplopen, lukt het de mediator om de strijdende partijen weer bij elkaar te brengen. Hiervoor is nodig dat gebeurtenissen uit het verleden worden verwerkt en over en weer begrip wordt getoond voor de impact die dit op ieders leven heeft gehad. Daarvoor is ook nodig dat concrete afspraken worden gemaakt om de communicatie in de toekomst te verbeteren. Die gaan zelfs zo ver dat de partijen afspreken om een keer per maand (verplicht) bij elkaar op de koffie te komen. Ook wordt er afgesproken dat een van de buren een stuk grond van de boer koopt tegen een gereduceerde prijs. Op die manier krijgt die buur compensatie voor het uitzicht dat hem wordt ontnomen door de nieuw te bouwen woning.
Maar wat ook een belangrijk onderdeel is van de oplossing, is de discussie over de rol die de gemeente als vergunningverlener in het conflict heeft gespeeld. Door de kritische reflectie op het handelen van de gemeente hebben de partijen meer begrip gekregen voor elkaars acties in het verleden. Het gaat hierbij niet zozeer om de overheid als 'gemeenschappelijke vijand' maar om overeenstemming over de invloed die de stappen in de besluitvorming hebben gehad op het conflict en de onderlinge verhoudingen. De bestuursrechtelijke vragen die in de loop van de mediation opkomen, bijvoorbeeld over de revisieruimte binnen de huidige vergunning of over de verwachtingen van een planschadeprocedure, worden ook door de vertegenwoordiger van de gemeente beantwoord.

De Omgevingsdienst had aan het begin van de mediation niet verwacht dat de partijen weer met elkaar in gesprek zouden gaan, laat staan dat zij tot afspraken zouden komen waarmee alle lopende procedures konden worden ingetrokken en toekomstige procedures voorkomen. Maar wat misschien nog belangrijker is, is dat de partijen verlost zijn van de stress en het gevoel van onveiligheid die gepaard gaan met een slepende burenruzie. Dat de boer de nieuwe gelijkvloerse woning kan gaan bouwen en zijn vrouw met hartklachten niet iedere keer de trap op hoeft. Dat de ene buur het gevoel heeft dat hij voldoende gecompenseerd wordt. Dat de andere buur weer kan uitslapen omdat er is afgesproken dat de kippen en kraaiende haan op het erf 's nachts in het hok blijven.

Deze oplossing kwam uiteindelijk tot stand in een typische overheidsmediation. De Omgevingsdienst was in dit geval de bijeenroeper of samenbrenger (in het Engels: *convenor*). Zij voerde namens de gemeente in dit geval een tweetal juridische procedures, maar zag dat mediation in aanvulling daarop de slechte verhoudingen en communicatie tussen de boer en zijn buren kon verbeteren. Pas in de loop van het mediationproces werd duidelijk wat de rol van de vergunningverlenende gemeente in de kwestie was. De Omgevingsdienst heeft hier het initiatief genomen, al had dat ook de gemeente kunnen zijn, om de strijdende partijen bijeen te roepen. Daarmee heeft zij de ruimte voor het vinden van deze oplossing gecreëerd.

Kan en mag de overheid méér dan beslissingen nemen volgens strikte protocollen?

ADR voor overheden

Deze casus, waarin de overheid als samenbrenger optreedt, is slechts één voorbeeld van de vele verschillende manieren waarop de overheid conflicten in de maatschappij tegemoet kan treden. Echter, onduidelijkheid over de rol die de overheid speelt, kan een barrière opwerpen om mediation of andere vormen van geëigende geschilbeslechting (in het Engels: *appropriate dispute resolution* of *ADR*) in te zetten. Zorgen over precedentwerking en politieke verantwoording kunnen een overheidsprofessional ervan weerhouden zich kwetsbaar op te stellen. Het raakt het hart van de publieke zaak: de overheid als behartiger van het algemeen belang, en het vertrouwen van burgers in haar optreden en in de rechtvaardigheid van haar beslissingen.
Kan en mag de overheid méér dan beslissingen nemen volgens strikte protocollen? Kan en mag de overheidsprofessional op zoek gaan naar creatieve oplossingen voor kwesties? Welke rol heeft hij dan? Is het zinvol om een interne of externe onafhankelijke procesleider in te schakelen? Om die vragen te beantwoorden is het handig – of eigenlijk nodig – dat je een overzicht hebt van verschillende constellaties waarin de overheid ten opzichte van andere

maatschappelijke spelers kan komen te staan. Dan kun je goed geïnformeerd bepalen welk proces geëigend is. Dan is het inschakelen van een mediator geen teken van een zwakte maar juist van een krachtige overheid.

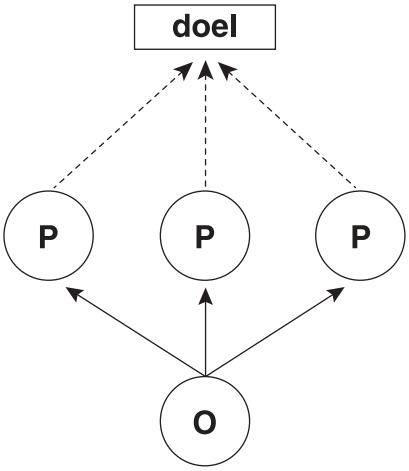
Welke vormen van ADR staan de overheid ter beschikking?

Mediationvaardigheden
Een overheidsprofessional past zelf mediationvaardigheden toe in het dagelijkse werk, zoals open vragen stellen, spiegelen en herformuleren. Deze 'informele aanpak' zoals deze in het kader van het programma *Prettig contact met de overheid* van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt genoemd, houdt bijvoorbeeld in dat de overheid bij een klacht of bezwaar eerst belt in plaats van direct een formeel traject te starten.

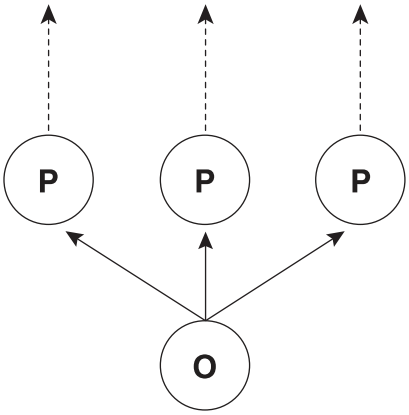
De overheid moet in haar besluitvorming belangen tegen elkaar afwegen en kiest er steeds vaker voor om dat te doen door middel van participatie

Denk aan een Wmo-consulent die spreekt met een inwoner die zich gemeld heeft voor huishoudelijke ondersteuning. De inwoner komt hier niet voor in aanmerking omdat sprake is van gebruikelijke zorg die binnen het eigen huishouden kan worden ingezet. De inwoner is het hiermee niet eens en maakt bezwaar. Zij wordt gebeld zodat ze haar verhaal kan doen en haar zorgen over de huiselijke situatie kan uiten. In het gesprek geeft de Wmo-consulent uitleg over de beslissing en denkt mee over oplossingen. De inwoner kan verder en trekt het bezwaar in.

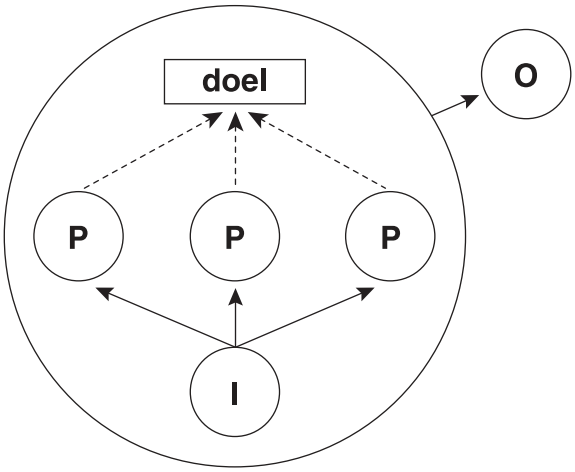
Omgevingsmanagement
Bij grote strategische opgaven, zoals gebiedsontwikkeling of de aanleg van infrastructuur, stelt de overheid iemand aan die de taak heeft de relatie van alle belanghebbenden van het project te bekijken en beïnvloeden. Het doel van deze omgevingsmanager is het realiseren van het project, idealiter met instemming en wellicht enige inzet van de belanghebbenden. De omgevingsmanager kan een medewerker zijn of een onafhankelijke ingehuurde persoon. Hij brengt in kaart wat de belangen zijn van de belanghebbenden en zoekt naar een manier om deze of ideeën van hen in de planvorming te betrekken.
Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van een zonnepark. Bij de realisatie zijn omwonenden, de ontwikkelende partij en de gemeente betrokken. Om ervoor te zorgen dat de vergunningverlening goed verloopt en belangen waar mogelijk op elkaar afgestemd worden, is door de gemeente een procesbegeleider aangesteld die de partijen samenbrengt en het gesprek op gang brengt.



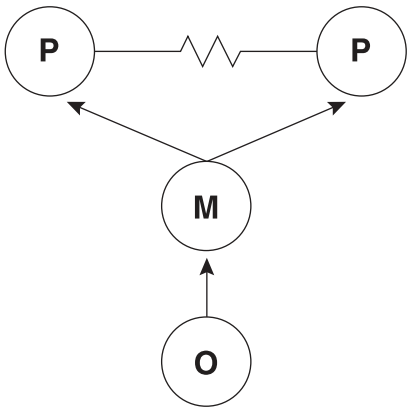
Participatie
De overheid moet in haar besluitvorming belangen tegen elkaar afwegen en kiest er steeds vaker voor om dat te doen door middel van participatie. Daarbij betrekt ze betrokken inwoners (of andere partijen) bij het vormgeven van (delen van) plannen of beleid, bijvoorbeeld met een kleine groep van deskundigen, door het organiseren van informatieavonden of workshops. De mate van participatie kan variëren van meedenken tot meebeslissen.



Onder de nieuwe Omgevingswet moet een initiatiefnemer van een project met ruimtelijke gevolgen zélf de participatie organiseren en is de rol van de overheid meer kaderstellend. Als de overheid initiatiefnemer is voor een project of bouwopgave zal zij in de toekomst altijd een soort participatietraject met belanghebbenden in gang moeten zetten.
Denk aan de gemeente die een ondergrondse parkeergarage wil bouwen. De gemeenteraad wil dat alle burgers van de gemeente de mogelijkheid hebben om 'mee te denken' bij de ontwikkeling van een nieuw stadsplein boven op de garage. Er wordt een klankbordgroep ingesteld en bewoners en bedrijven kunnen zich aanmelden voor deelname. De mate van participatie is helder: meedenken, mee-ontwerpen maar niet meebeslissen. Dat is uiteindelijk aan de raad.



Mediation op verwijzing van de overheid
Bij mediation op verwijzing van de overheid is de overheid het beslissingsbevoegde bestuursorgaan en geen conflictpartij. Zij voelt echter wel de verantwoordelijkheid om twee of meer strijdende partijen te helpen en haalt hen over een mediator in te schakelen. Zij is ook bereid aan de mediation mee te werken (en geregeld ook: mee te betalen). In de loop van het proces kan duidelijk worden dat de overheid niet alleen een rol heeft in de oplossing, maar ook in het ontstaan en escalatie van het conflict.
De overheid kan natuurlijk ook zelf optreden als bemiddelaar, bijvoorbeeld in de persoon van een wethouder of andere bestuurder. Dit kan zijn in het kader van besluitvorming maar ook om maatschappelijke samenwerking te versterken.
Denk aan de situatie van twee jonge kinderen uit een eenoudergezin. Zij zijn in beeld bij Jeugdzorg omdat het niet goed met hen gaat. De vechtscheiding van hun ouders is hier onder andere debet aan. De ingezette begeleider wordt zo'n zeven keer achtereen vervangen door een nieuwe medewerker. Met de laatste medewerker verloopt het contact zo moeilijk dat de ouder het contact verbreekt. De medewerker voert de zorg op en dreigt met maatregelen. Een van de ouders is radeloos en dient een klacht in. Hierna wordt mediation ingezet tussen de medewerker en de ouder. In de mediation komt hun beider zorg tot uiting en kunnen ze nieuwe afspraken maken. De overheid leert hiervan ook veel over het afstemmen met cliënten en erkent dat zij escalatie zelf hadden kunnen voorkomen. Denk ook aan een energiebedrijf dat een uitbreiding op een bestaande vergunning vraagt en krijgt. Omwonenden vrezen voor overlast, maken bezwaar en gaan tegelijkertijd in gesprek met de wethouder. Deze bemiddelt tussen het bedrijf en de omwonenden, zodat over en weer duidelijkheid ontstaat en nadere afspraken kunnen worden gemaakt. De omwonenden trekken het bezwaar hierna in. Of denk tenslotte aan een inwoner die het niet eens is met de uitkomst van een herbeoordelingsgesprek van een aanvraag van ondersteuning. De uitkomst is dat hij via het reguliere welzijnswerk zijn hulpvraag kan oplossen. De inwoner wil graag de individuele begeleiding houden die hij nu heeft. Hij is boos en wil niet meer spreken met de consulent en wendt zich tot de wethouder. De laatste staat de inwoner te woord en laat zich informeren door de consulent. Na dit gesprek spreken consulent en inwoner elkaar weer rechtstreeks.

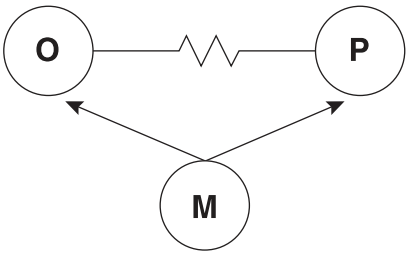


Mediation met de overheid als partij
In de situatie dat de overheid partij is in een mediation staat de overheid min of meer op gelijke voet met de andere partij(en). Bijvoorbeeld omdat zij

Week van de Mediation

De Week van de Mediation staat in 2020 in het teken van de overheid. In dat kader hebben de Vereniging Mediators bij de Overheid (VMO), de Nederlandse Mediatorsvereniging (NMv) en de Stichting Mediators in Ruimtelijke Ordening (SMRO) de handen ineengeslagen. Gezamenlijk vieren ze de successen van twintig jaar overheidsmediation en brengen ze de kansen en uitdagingen voor de toekomst van conflicthantering in het publieke domein in kaart.

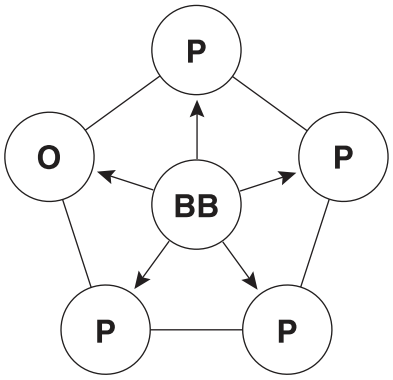
partij is in een juridische procedure en de rechter mediation aanbeveelt. In dit geval wordt de overheid dus ook op haar handelen beoordeeld en kan de betrokken ambtenaar ook (koud) conflictgedrag vertonen en moeite hebben met het (warme) conflictgedrag van de burger.
Denk aan een conflict tussen een gemeente en een bewonersorganisatie naar aanleiding van een genomen verkeersbesluit. Bewoners zijn tegen het besluit in bezwaar en beroep gekomen. Het besluitvormingsproces is volgens de regels verlopen maar het geschil is daarmee niet opgelost. Op suggestie van de rechter gaan bewoners en gemeente in mediation. Het conflict blijkt niet te zitten in het verkeersbesluit, maar in de gebrekkige manier waarop gemeente en bewoners met elkaar communiceren over allerlei ontwikkelingen in de buurt. De gemeente en bewoners komen snel tot een oplossing van hun conflict en kunnen weer verder.



Beleidsbemiddeling
Bij beleidsbemiddeling schakelt de overheid een onafhankelijke procesbegeleider in, bijvoorbeeld bij een complexe bestuurlijke opgave, een impasse of een beleidskwestie met uiteenlopende belangen en visies. Deze procesbegeleider helpt de overheid en de belanghebbenden het eens te worden over inhoudelijke discussies en faciliteert het maken van samenwerkingsafspraken. De overheid kan zowel de rol van bevoegd gezag als partij hebben.

De overheid kan zowel de rol van bevoegd gezag als partij hebben

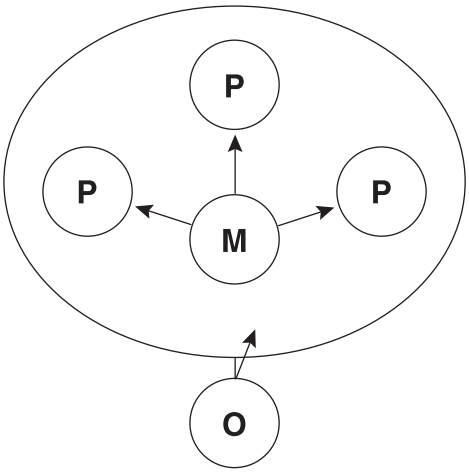
Denk aan een gebiedsontwikkeling waarbij Rijkswaterstaat een onafhankelijke procesleider aanstelt om gemeenten, boeren, natuurbeschermingsorganisaties, bewonersgroepen, de provincie en waterschappen te betrekken bij de planvorming en het eens te worden in discussies over de impact van de ontwikkeling. Of denk aan de omgeving van een luchthaven, waar de overheid het gesprek en overleg met bedrijven, omwonenden en overheden vormgeeft in een 'omgevingsraad' onder leiding van een onafhankelijke voorzitter.
De overheid heeft lang niet altijd de regie in complexe besluitvormingsprocessen. Zij is in veel situaties afhankelijk van de inzet van burgers, bedrijven, belangengroepen en andere maatschappelijke instellingen om beleidsdoelen te realiseren. Dan komt de overheid in de rol van onderhandelingspartij.



De overheid als samenbrenger
Zoals gezegd kan onduidelijkheid over de rol van de overheid een drempel opwerpen om op zoek te gaan naar geëigende geschilbeslechting en kan het leiden tot onnodige juridisering. Daarom stellen wij een ander, eenvoudiger perspectief voor: de overheid als *samenbrenger*.
De overheid als samenbrenger mobiliseert partijen in een kwestie om een impasse te doorbreken of een gezamenlijk proces op gang te brengen, preventief of curatief – ongeacht de rol die zij zelf eventueel speelt, als bevoegd gezag of conflictpartij. In de loop van het proces bepaalt de overheid haar betrokkenheid en rol bij de conflictoplossing. De samenbrengende overheid kan beslissingsbevoegd zijn en kaders stellen, maar ze kan ook, in een meer open proces, samen met de belanghebbenden op zoek gaan naar creatieve oplossingen.
Een samenbrenger stelt niet zozeer de vraag of hij de regie heeft of niet, of hij conflictpartij is of niet. Een samenbrenger brengt een gezamenlijk proces op gang en kijkt daarbij of het zinvol is om dat zelf te doen of dat het verstandig is om een onafhankelijke procesbegeleider in te schakelen.
Denk aan de samenbrengende rol die het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat speelde bij een conflict over windmolenparken en scheepvaartroutes op de Noordzee, enkele jaren terug. Los van de vraag of het ministerie conflictpartij was, of zij een beslissende rol had of bevoegd gezag was, riep de betrokken overheidsprofessional de bij het conflict betrokken organisaties bijeen. Deze organisaties stemden in met een gezamenlijk

De mediator kan een procesvoorstel doen voor het vervolg: een participatietraject, een beleidsbemiddeling of mediation met alle formaliteiten die daarbij horen

proces om met elkaar in gesprek te komen en schakelden daar een mediator voor in. Het ministerie schoof vervolgens aan als (conflict)partij.



Verhouding overheid – mediator

De professional die wordt ingeschakeld als beleidsbemiddelaar of mediator is wezenlijk voor (het welslagen van) de samenbrengende rol van de overheid. Maar hoe verhouden de samenbrengende overheid en de onafhankelijke procesleider die zij inzet zich tot elkaar?

De mediator zal in eerste instantie als sparringpartner of 'buitenboordmotor' de samenbrengende overheidsprofessional ondersteunen in het nemen van wat kan worden gezien als een best spannende stap. Daarbij hoort een analyse van de bedoelingen van de overheid, de kaders en speelruimte die (tijdelijk) nodig zijn, wie de belanghebbenden zijn, welke discussies en problemen er spelen. Kortom, de mediator kan de samenbrenger in zijn initiatief ondersteunen.

Om vervolgens te bepalen wat de geëigende manier is om een bepaalde kwestie op te lossen, is een grondige bestudering nodig. De mediator moet doorgronden waar belangen (en gedrag) van partijen botsen, en bepalen welke aanpak nodig is om de impasse of conflict tot een goed einde te brengen. Op basis hiervan kan de mediator een procesvoorstel doen voor het vervolg. Dat kan een participatietraject zijn, een beleidsbemiddeling of mediation met alle formaliteiten die daarbij horen.

De vervolgaanpak bepaalt de positie die de mediator inneemt. Het is zaak om daarbij, eerst met de opdrachtgever en vervolgens met de deelnemende belanghebbenden of conflictpartijen, heldere afspraken te maken over ieders rol. Een onafhankelijke mediator staat ten dienste van alle partijen. Een omgevingsmanager is ook gericht op alle partijen maar werkt in feite in opdracht van één partij, de initiatiefnemer.

De wisselwerking tussen de samenbrengende overheid en een mediator kan voor de overheid in kwestie nieuwe ruimte creëren om een impasse of conflict tegemoet te treden, zonder daarbij in te hoeven zitten over welke rol zij uiteindelijk speelt. Hoe minder je de regie over de andere belanghebbenden hebt, hoe creatiever je moet zijn om een oplossing te vinden. De overheid moet zich dan niet terugtrekken in de rol van beslisser of conflictpartij, maar de rol van samenbrenger oppakken: alle belanghebbenden bijeenroepen, een gezamenlijk proces opstarten (en daarbij een onafhankelijke procesleider introduceren) en dan... aanschuiven aan de onderhandelingstafel!

Wij, de VMO, SMRO en NMv, roepen overheidsprofessionals en overheidsmediators op te reageren en mee te praten over de verschillende ADR-toepassingen in het publieke domein en over de rol die de overheid daarin kan of moet spelen.

Aik Kramer is voorzitter van de Vereniging Mediators bij de Overheid (VMO) en bestuurslid bij de Mediatorsfederatie Nederland (MfN). **Hans Bekkers** is voorzitter van de Stichting Mediators in Ruimtelijke Ordening (SMRO) en bestuurslid bij de VMO en de Nederlandse Mediatorsvereniging (NMv).