

Gemeentelijk conflictmanagement, denken in belangen

December 2008
Versie juni 2009

Gemeentelijk conflictmanagement, denken in belangen

Scriptie geschreven voor de opleiding tot Master Advanced Dispute Resolution
gevolgd aan het Amsterdams ADR Instituut
Universiteit van Amsterdam Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Begeleider mr. dr. C.L.B. Kocken, Universiteit van Amsterdam

Mr. Marielot Mol
p/a Gemeente Helmond
Postbus 950, 5700 AZ Helmond
m.mol@helmond.nl

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk 1	5
Op welke manier kunnen Nederlandse gemeenten het beste met conflicten omgaan?	5
1.1 Wat is een conflict?	5
1.2 Hoe met conflicten om te gaan?	5
Welke manieren zijn er om met conflicten om te gaan?	5
Wat betekent escalatie van een conflict?	7
Wat zijn goede redenen om conflicten aan te gaan?	8
Wat te kiezen?	8
1.3 Hoe kunnen Nederlandse gemeenten het beste met conflicten omgaan?	8
1.4 Conclusie.....	10
Hoofdstuk 2	13
Welke mogelijkheden zijn er voor Nederlandse gemeenten om te onderhandelen?	13
2.1 Wat is onderhandelen op basis van belangen en wat is mediation?	13
2.2 Welke andere ADR-methoden zijn er?	14
a. Vergroting van conflictvaardigheid en conflictpreventie.....	14
b. Onderhandelen.....	15
c. Onderhandelen met hulp van een derde.....	15
d. Methoden om de feiten vast te stellen	15
e. Onafhankelijk juridisch procesadvies	15
f. Arbitrage	15
2.3 Zijn ADR-methoden bruikbaar voor Nederlandse gemeenten?	16
2.4 Conclusie.....	17
Hoofdstuk 3	19
Hoe te komen tot onderhandelen op basis van belangen?	19
3.1 Welke kennis en vaardigheden zijn er nodig om te komen tot onderhandelen op basis van belangen?	19
3.2 Wat kan er nog meer bijdragen aan onderhandelen op basis van belangen?	20
3.3. Wat is er in een organisatie nodig om te komen tot onderhandelen op basis van belangen?.....	21
3.4 Conclusie.....	23
Hoofdstuk 4	25
Wat kunnen gemeenten in Nederland hiermee doen?	25
4.1. Wat zien we nu gebeuren in Nederlandse gemeenten?	25
4.2 Wat kan er beter?	27
4.3 Wat moet er daarvoor gebeuren?	28
Hoe zou zo'n veranderproces er uit kunnen zien?	29
Wat kan dit veranderproces nog meer teweegbrengen?	33
4.4 Conclusie.....	33
Eindconclusie	35
Geraadpleegde literatuur	37

Inleiding

Deze scriptie begint bij de vraag wat wij in onze samenleving zoal van conflicten weten en hoe wij die met elkaar oplossen. Welke ontwikkelingen hebben er zich de laatste tientallen jaren op dit gebied voorgedaan? En wat zijn de beste mogelijkheden voor onze toekomst waarin conflictbronnen zich lijken uit te breiden, alleen al omdat de bevolking toeneemt in aantal, eigenzinnigheid en diversiteit? Meer in het bijzonder gaat het hier om conflicten die zich voordoen in Nederlandse gemeenten en waarin gemeentelijke overheden een rol spelen.

Tot nu worden geschillen tussen partijen vaak met juridische procedures beslecht. Een juridische procedure is ingericht als een strijd op basis van regels die leidt tot een winnaar en een verliezer. De onderlinge relatie lijdt daar vaak onder of eindigt daardoor. Verschillende overheidsorganisaties zijn daarom begonnen om, net als rechtbanken, mediation als methode van conflictoplossing in te zetten. Bij mediation zoeken partijen samen, met begeleiding van een derde, naar een oplossing op basis van ieders belangen. In een oplossing die zij zo bereiken kunnen beide zich vinden. Hun onderlinge relatie blijft in stand of wordt zelfs versterkt. De kunst is om belangentegenstellingen niet in een verwijdering of breuk in de relatie te laten ontaarden, maar om door creatieve manieren te komen tot betere oplossingen en betere onderlinge verstandhoudingen. Intussen is er behalve mediation nog een aantal andere methoden van conflictoplossing ontwikkeld waarbij de belangen van beide partijen het uitgangspunt zijn. Deze methoden kunnen al eerder in het conflictproces tot beëindiging van het conflict leiden of ze dragen er aan bij dat conflicten helemaal worden voorkomen. Het toepassen van deze methoden verdient op basis van de missie van de gemeentelijke overheid de voorkeur boven het, op initiatief van juristen, beter gaan communiceren als het conflict al is ontstaan of dreigt te ontstaan. De fuik niet binnen gaan maakt het onnodig om de moeilijke weg terug te zoeken. Het resultaat is bovendien een beter, zorgvuldiger besluit en een betere relatie tussen gemeentelijke overheid en haar inwoners, bedrijven en instellingen.

In deze scriptie, die is gebaseerd op onderzoek en op jarenlange praktijkervaring als afdelingsmanager van de afdeling Bestuurs- en Juridische Zaken van de gemeente Helmond, zal ik concluderen dat er voor gemeenten niet alleen een kans maar zelfs een wezenlijke taak ligt bij het verder ontwikkelen en gebruiken van gepaste manieren om conflicten te hanteren. Als gemeenten erin slagen beter om te gaan met conflicten heeft dat namelijk een positieve impact op de maatschappij als geheel.

Hoofdstuk 1

Op welke manier kunnen Nederlandse gemeenten het beste met conflicten omgaan?

1.1 Wat is een conflict?

Op de vraag wat een conflict is bestaan veel goede antwoorden. In de literatuur worden verschillende definities gehanteerd. Deze zijn pragmatisch in de zin dat ze die aspecten van "conflict" benoemen die van pas komen voor de strekking van het betoogde. Ik zal in deze scriptie datzelfde doen. Ik constateer een parallel met het dagelijks spraakgebruik. Mensen blijken verschillende beelden bij het woord "conflict" te hebben en er ook verschillend mee om te gaan. Het ligt voor de hand dat er ook in het dagelijks leven een samenhang bestaat tussen de betekenis die een persoon aan het woord "conflict" geeft en de manier waarop hij of zij met conflicten omgaat.

In deze scriptie volg ik de definitie van conflict van Pruitt en Kim.¹ Deze sociaal-psychologische definitie biedt namelijk de mogelijkheid om de strategische keuzes te verhelderen waartoe conflicten uitnodigen. Zij noemen een conflict een *waargenomen (perceived) verschil van belangen*, een overtuiging dat de doelen en maatstaven van partijen onverenigbaar zijn. Wat anderen daarvan te zien krijgen en wat de gevolgen ervan zijn hangt af van de manier waarop partijen ermee omgaan. Een conflict kan leiden tot een openlijke confrontatie als partijen de strijd aangaan of gaan onderhandelen. Als zij er daarentegen voor kiezen om òf de tegenstelling te vermijden òf om eenzijdig een voor beide bevredigende oplossing te zoeken òf om toe te geven komt het daar niet van.

1.2 Hoe met conflicten om te gaan?

Welke manieren zijn er om met conflicten om te gaan?

In de literatuur worden vier basale manieren genoemd waaruit mensen kunnen kiezen om met conflicten om te gaan. Ik noemde ze al hierboven. Deze strategieën zijn:

1. vermijden (ontwijken, ontlopen);
2. toegeven (aanpassen);
3. strijden (vechten, forceren, een juridische procedure voeren) en
4. onderhandelen (samen praten).

Strijden (3) en toegeven (2) zijn tegenpolen die leiden tot win-verlies. Wanneer beide partijen de strijd aangaan en steeds grovere tactieken gebruiken om de tegenstander te verslaan heet dit escalatie van het conflict. Over escalatie volgt later in dit hoofdstuk meer. Als vervolgens

¹ Pruitt en Kim 2004, p. 7-8.

geen van beide wint of toegeeft, kan dit leiden tot verlies-verlies. Onderhandelen (4) kan leiden tot win-win.

Verschillende persoonlijkheidsstijlen leiden tot verschillende voorkeursbenaderingen. Bij het maken van de keuze spelen ook een rol de conflictcultuur (de betekenis die aan conflict wordt toegekend) en de situatie, onder te verdelen in de afhankelijkheids- of machtsverhouding tussen partijen en de manier waarop de ander zich in het conflict gedraagt.² Euwema rapporteert uit onderzoek van Van de Vliert dat het aan de omstandigheden ligt welke manier van conflicthantering te prefereren valt. Het tijdsperspectief bijvoorbeeld maakt onderscheid tussen korte termijn- en lange termijngevolgen van de verschillende gedragingen. Vermijden kan bijvoorbeeld op korte termijn effectief zijn, op lange termijn leidt het vaak tot escalatie.³

Hieronder volgt een korte opsomming van de overwegingen die volgens Prein een rol kunnen spelen bij het kiezen van een oplossingsstrategie.⁴

- (1) Vermijden kan een nuttige strategie zijn als het onderwerp onbelangrijk is, als je geen kans ziet je doel te bereiken, als de mogelijke kosten van een directe confrontatie niet opwegen tegen de mogelijke baten, als een tijdelijke afkoelingsperiode een nieuw perspectief op een oplossing mogelijk kan maken, als enig uitstel, bijvoorbeeld voor het verzamelen van meer informatie, opweegt tegen de voordelen van een snelle beslissing, als een ander het conflict effectiever kan hanteren of als de conflictstof een symptoom is van iets wezenlijkers.
- (2) Toegeven kan de beste keus zijn als je ongelijk hebt of zeker zult verliezen, verdere strijd je zaak alleen maar zal schade berokkenen, je inschat dat je daardoor een betere uitgangspositie krijgt om gehoord te kunnen worden; om "sociaal krediet" op te bouwen voor later, om je goede wil te tonen, om de ander te tonen dat je redelijk kunt zijn, om te laten zien dat je kunt leren van fouten of omdat de zaak voor de ander belangrijker is dan voor jou en/of het bewaren van de harmonie of als het voorkomen van een definitieve breuk speciaal belangrijk is voor jou en minder voor de ander.
- (3) Strijden is aan te raden o.a. als een snelle, besliste handeling vereist is of bij belangrijke kwesties waar impopulaire maatregelen vereist zijn of waarbij de ander niet gemotiveerd is om samen te werken, bij kwesties die vitaal zijn voor het voortbestaan van het systeem als je overtuigd bent van je gelijk en/of de ander incompetent vindt, of om jezelf te beschermen tegen misbruik door de ander van jouw niet-competitieve instelling of ingeval je voldoende machtsmiddelen tot je beschikking hebt.

² Prein 2001, p.103.

³ Giebels en Euwema 2006, p. 73.

⁴ Prein 2001, p. 113; hij noemt de 4 stijlen ontlopen, toedekken, forceren en confronteren.

- (4) Onderhandelen is geschikt als het standpunt en de onderlinge relatie voor beiden belangrijk zijn en het probleem ingewikkeld is en integratie van verschillende perspectieven wenselijk is, of als je iets wil leren, bijvoorbeeld je veronderstelling wil toetsen of de ander wil leren begrijpen of als de inzet en medewerking bij de uitvoering van de overeengekomen oplossing nodig is. Voorwaarde is dat er voldoende tijd, geld en energie beschikbaar is.

Voor de effectiviteit van conflicthantering is flexibiliteit van belang. Afwisselen van stijl kan verstandig zijn. Bijvoorbeeld inzetten op strijden om, als de ander niet voldoende toegeeft, alsnog te gaan onderhandelen; of, omgekeerd, beginnen met onderhandelen, om, als de ander niet over de brug komt, alsnog de strijd aan te gaan.⁵

Uit deze opsomming blijkt mijns inziens dat het voor het aangaan van een conflict nodig is om te beschikken over voldoende macht, tijd, geld en energie. Om de keuze voor strijden (3) te kunnen maken is het van belang om over macht te beschikken, om de keuze voor onderhandelen (4) te maken zijn tijd, geld en energie de belangrijkste voorwaarden. Ook met strijden is al vlug veel tijd, geld en energie gemoeid als er tegenstand geboden wordt. Een mens (of een organisatie of ander groter verband, of heel de maatschappij) kan dus maar een beperkt aantal conflicten aan omdat conflicten aangaan beslag legt op tijd, geld en energie die niet tegelijk gebruikt kunnen worden voor andere doelen.⁶

Wat betekent escalatie van een conflict?

Glasl beschrijft het verloop van conflicten in drie hoofdfasen.⁷ In de eerste fase zien beide partijen het conflict als een probleem dat ze door gezamenlijk overleg kunnen oplossen en dat kan eindigen in een win-winsituatie. Als dat niet lukt, komen de partijen in de tweede fase en wordt het conflict een strijd die slechts een van beide kan winnen en die dus eindigt in een win-verliessituatie. Daarbij verschansen beide partijen zich in hun eigen gelijk en proberen ze dat af te dwingen. De andere partij komt in de rol van “tegenstander”. In plaats van een mens met eigen (gerechtvaardigde) belangen en wensen, wordt het iemand die ‘ongelijk’ heeft. De relatie tussen partijen heeft hier ernstig en vaak onherstelbaar onder te lijden. Als beide volhouden treedt de derde fase in, waarin beide partijen streven naar elkaars ondergang. Dan is de uitkomst van het conflict voor beide onvermijdelijk destructief: de strijd eindigt in een verlies-verliessituatie. Deze transformaties van het conflict zijn, eenmaal in gang gezet, vaak moeilijk ongedaan te maken.⁸ Escalatie van een conflict is herkenbaar doordat een of beide partijen middelen gaan gebruiken die zwaarder zijn dan de eerder gebruikte.⁹ Een belangrijk vuurtje voor escalatie van een conflict is wraak of bestraffing die men elkaar toedient. Kenmerkend daarvoor is dat men de tegenstander verantwoordelijk houdt voor het

⁵ Prein 2001, p. 103.

⁶ Pruitt en Kim 2004, p. 11.

⁷ Brenninkmeijer, Bonenkamp, Van Oyen, Prein en Walters 2005, p. 57.

⁸ Pruitt en Kim 2004, p. 89.

⁹ Pruitt en Kim 2004, p. 8.

conflict. De tegenstander wordt dan onrechtmatig gedrag verweten, bijvoorbeeld handelen tegen de regels, verbreken van beloften of schenden van enige eerlijkheidsnorm. Als men dit elkaar eenmaal verwijt, komen partijen gemakkelijk terecht in een conflictspiraal. Gebleken is dat o.a. stress, vermoeidheid, overbelasting, tijdsdruk en een overmaat aan alcohol, wraakgevoelens kunnen doen toenemen.¹⁰

Wat zijn goede redenen om conflicten aan te gaan?

Ondanks de goede redenen die er kunnen zijn om een conflict te vermijden of de ander toe te geven en ondanks de mogelijke nadelen van het aangaan van het conflict - dat immers de nodige tijd, geld en energie vereist en het risico van escalatie met zich meebrengt- is er van het wel aangaan van het conflict veel goeds te verwachten: het kan de moeite waard zijn. Pruitt en Kim noemen als mogelijke positieve gevolgen van het aangaan van conflicten:

- a) innovatie en creativiteit van de sociale structuur;
- b) voorkomen van overhaaste beslissingen door te vroeg sluiten van de discussie;
- c) de creatieve kracht van conflicten die tot betere beslissingen leidt;
- d) conflict binnen een groep houdt groep bij elkaar: sociale verandering en verzoening van belangen houdt het interessant om als groep bij elkaar te blijven;
- e) conflicten tussen groepen: succesvol beëindigde conflicten versterken samenhang en solidariteit binnen de groep.¹¹

Wat te kiezen?

Uit de Nederlandse en Engelstalige literatuur komt als rode draad naar voren dat het in veel gevallen de voorkeur verdient om conflicten van enig belang wel aan te gaan en deze dus niet te vermijden (1) of snel toe te geven (2). Toch worden conflicten vaak wel uit de weg gegaan omdat onbekend is wat de uitkomst zal zijn en omdat onderlinge relaties onder druk worden gezet.¹² De Dreu en Gelfand schrijven dat de angst voor ernstige escalatie mensen in organisaties soms reden geeft om niet over conflicten te praten. De schrijvers beschouwen dit als een gemiste kans voor verbetering van de organisatie omdat het nodig is met conflicten van enig belang voor de draad te komen en deze op te lossen door te onderhandelen en afspraken te maken die leiden tot win-win (4).

1.3 Hoe kunnen Nederlandse gemeenten het beste met conflicten omgaan?

Een wezenlijk kenmerk van een geciviliseerde samenleving is dat er wetten, regels en instanties zijn die zich met het nemen van beslissingen en de regulering van conflicten bezig

¹⁰ De Dreu en Gelfand 2008, p. 250 en p. 257-258; Pruitt en Kim 2004, p 53 e.v.

¹¹ Pruitt en Kim 2004, p. 10.

¹² Giebels en Euwema 2006, p. 116.

houden. Ook binnen organisaties bestaan vergelijkbare regelingen.¹³ De functie daarvan is bijdragen aan stabiliteit, geweld verbieden en bij mogelijk escalerende conflicten enige vorm van rechtspraak voorschrijven zodat verdere escalatie en eigenrichting worden voorkomen. Zoals alle normen zijn deze wetten en regels vooral effectief als partijen deel uit maken van een groter geheel waarop ze beide vertrouwen. Slechts als mensen denken dat de samenleving ook hun belangen behartigt en de regels handhaaft voor iedereen, zijn ze immers bereid zich in de samenleving te voegen en zich aan de regels te conformeren.¹⁴ Door middel van recht en rechtspraak komt een formeel einde aan conflicten. Dit is een methode waarbij een winnaar en verliezer uit de strijd komen en waarbij de verliezer (zo nodig fysiek) wordt gedwongen in de genomen beslissing mee te gaan. Er is daarmee een eind aan het conflict gemaakt maar dat wil niet zeggen dat de kwesties die partijen verdeeld houden ook zijn verdwenen. Een aanleiding voor een volgend conflict doet zich dan ook gemakkelijk voor.

Een van de organen in Nederland die zich met het reguleren van conflicten bezig houden, is de gemeente. Wat leren bovenstaande paragrafen ons over de manier waarop de gemeente dat het beste kan doen? Uit paragraaf 1.1 en 1.2 kan de conclusie worden getrokken dat de samenleving ermee gediend is dat er niet te veel conflicten zijn maar dat het tegelijk goed is om conflicten, zeker als ze zaken van enig belang betreffen, niet uit de weg te gaan. Het beste is om ze in een vroegtijdig stadium aan te pakken met respect voor ieders normen, waarden en wensen, bij voorkeur door onderhandelen. Dit past goed bij het gemeentebestuur dat immers tot taak heeft om naar inwoners te luisteren en de bij hen bestaande wensen en belangen zo mogelijk te verenigen en waar nodig af te wegen. Op terreinen binnen het gemeentebestuur waar de gemeente groot belang heeft bij het in stand houden van een goede relatie, bijvoorbeeld met bonafide bedrijven of met andere instanties of maatschappelijke instellingen die veel voor de gemeente kunnen betekenen en die op hun beurt belang hebben bij een faciliterende of meewerkende gemeentelijke overheid, is dit ook daadwerkelijk de dominante (politieke) stijl van besturen. Bestaande (gemeentelijke) regelgeving kan dan nog wel eens belemmerend werken en op het tweede plan komen.

Er zijn terreinen waarop dit anders ligt. Bijvoorbeeld bij uitkeringen, subsidies en vergunningstelsels, deels ordenend, deels openbare orde. Op deze terreinen is de cultuur van het bestuur veel meer gegrondvest in het recht. De verhouding tussen inwoner en gemeente wordt op die terreinen minder gelijkwaardig vormgegeven. De Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepalen de procedures van besluitvorming en de gemeente is veel duidelijker geneigd om de naleving van juridisch verankerde gemeentelijke regels door macht af te dwingen. Het is vervolgens wel mogelijk om tegen gemeentelijke besluiten bezwaar aan te tekenen bij het bestuursorgaan of beroep in te stellen bij de rechter, maar dan zijn de stellingen al betrokken en zij we aangekomen bij "strijd" als manier om conflicten te hanteren en is het stadium van het onderhandelen gepasseerd.

¹³ Giebels en Euwema 2006, p. 49.

¹⁴ Pruitt en Kim 2004, p. 138.

Eenzijds zijn regels dus gemaakt om de gelijkheid tussen inwoners te bevorderen en conflicten te voorkomen. Zij vormen anderzijds tegelijk een nieuwe bron van conflicten en kunnen leiden tot juridische procedures die meer gaan over de regels zelf dan over de belangen die door de regels gediend zouden moeten worden. Spreken in termen van regels en voeren van procedures maken gemeentelijke overheid en inwoner tot elkaars “tegenstanders”. Zij leiden tot een winnaar en een verliezer en tot verlies van vertrouwen in de overheid. Gezien het belang van een goede relatie tussen inwoners met hun gemeentelijke overheid lijkt het praten in termen van regels en het voeren van procedures op alle terreinen van gemeentelijk handelen iets om zuinig mee om te gaan. Procedures zijn alleen van nut als al het andere heeft gefaald. “Al het andere” verdient dan ook versterking, opdat in de relatie overheid-inwoner conflicten om te beginnen op basis van gelijkwaardigheid kunnen worden aangegaan. Dit past bij de primaire taak van de gemeente: het dienen van het belang van haar inwoners.

Onderhandelen op basis van belangen sluit heel goed aan bij de Algemene wet bestuursrecht. Het besluitvormingsproces van de Awb gaat uit van procedures die zijn gebaseerd op belangen. De voorbereiding van besluiten en regels bestaat uit zorgvuldig feitenonderzoek (art. 3:2 van de Awb) en in kaart brengen van de relevante feiten en af te wegen belangen in het concrete geval. Verder is er de hoorplicht (art. 4:7 en 4:8) waardoor aanvrager en andere belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen. De rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen, van de aanvrager, van de derde en de algemene belangen worden afgewogen (art. 3:4 lid 1) en er is het evenredigheidsbeginsel: voor het vervullen van de wens van de een, zo min mogelijk pijn voor de ander (art.3:4 lid 2). En tenslotte wordt het besluit voorzien van een deugdelijke motivering waarin serieus wordt ingegaan op de belangen, het verzoek, de beweringen en argumenten en waarin een adequate redenering wordt gevolgd (art. 3:46).

1.4 Conclusie

Voor het aangaan van conflicten is geld, tijd en energie nodig die dan niet aan andere dingen kunnen worden besteed. Het is dus verstandig om de keus of het de moeite waard is steeds bewust te maken. Vermijden of toegeven zijn de mogelijke alternatieven. De positieve gevolgen van conflicten komen vooral tot hun recht als het conflict in onderling overleg, door onderhandelen, wordt opgelost. Deze stijl van omgaan met conflicten past bij de doelstelling van de gemeentelijke overheid, het dienen van het belang van haar inwoners. Toch treffen we op een aantal terreinen van gemeentelijk handelen conflicten aan die te snel worden “uitgevochten” in procedures op basis van regels in plaats van “uitgepraat” met respect voor elkaars normen, waarden en wensen. De relatie tussen inwoner en gemeentelijke overheid heeft daaronder onnodig te lijden.

Een voorbeeld van onderhandelen waarmee een juridische procedure voorkomen werd.

Een drietal buurtbewoners diende een bezwaarschrift in tegen de gemeente omdat die een boer in het buitengebied goedkeuring had verleend om bij een nieuw te bouwen stal een luchtkoker neer te zetten. Tijdens de hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie bleek dat er meer speelde tussen de burens dan alleen het probleem van de te plaatsen luchtkoker. De bezwaarschriftencommissie vroeg daarom aan de bezwaarmakende burens en de vergunninghouder van de luchtkoker of ze mee wilden werken aan een mediation. Daar stemden ze allemaal mee in en de zaak werd aangehouden. De mediation liep goed: de partijen kwamen tot overeenstemming en de bezwaarmakers trokken hun bezwaar in. Kort samengevat, houdt de overeenkomst in dat de luchtkoker op een andere plaats komt, en dat de burens meebetalen aan de daarvoor te maken meerkosten. Als er niet meer geuroverlast komt dan er al was, zullen ze daar bovendien niet meer over klagen. Iedereen heeft zich aan deze overkomst gehouden, en zo kwam er een eind aan een jarenlang slepend burensconflict waarmee ook de gemeente meermalen werd geconfronteerd (in de vorm van klachten en bezwaarschriften). Alle burens zeggen elkaar weer goedendag en zijn tevreden. Als de bezwaar- en beroepsprocedure doorgezet was, was dit resultaat onmogelijk geweest. Dan hadden de buurtbewoners geen gelijk gekregen en waren hun problemen blijven voortleven.

Hoofdstuk 2

Welke mogelijkheden zijn er voor Nederlandse gemeenten om te onderhandelen?

2.1 Wat is onderhandelen op basis van belangen en wat is mediation?

“Onderhandelen is een elementair middel om iets van anderen gedaan te krijgen. Het is tweezijdige communicatie gericht op het bereiken van overeenstemming als jij en de andere partij bepaalde gezamenlijke belangen hebben en andere belangen die tegenstrijdig zijn.¹⁵ Onderhandelen is een alledaagse bezigheid. Bij onderhandelen gaat het zowel om de inhoud van de kwestie als om de relatie met de ander. Principieel of probleemoplossend onderhandelen is in de jaren zeventig van de vorige eeuw ontwikkeld in Harvard in de Verenigde Staten. De kern ervan is dat het om de vrede met de andere partij te bewaren niet nodig is om het conflict te vermijden of om toe te geven. Het geeft een mogelijkheid om door samen in gesprek te gaan tot een voor ieder van beiden acceptabele oplossing te komen. Er zijn vier uitgangspunten: scheid de mensen van het probleem, concentreer je op belangen, wensen en behoeften, en niet op standpunten, creëer allerlei mogelijkheden alvorens een besluit te nemen en hanteer objectieve criteria voor de oplossing van tegenstrijdige belangen.

“Belangen, wensen, behoeften” verwijzen naar de reden dat mensen iets willen, niet naar wat ze zeggen te willen. Voor het zoeken naar de belangen die schuilgaan achter de ingenomen standpunten, wordt vaak het beeld van het schillen van een ui gebruikt. Daarbij staat de buitenste schil voor het standpunt; daaronder komen de visies, normen, ideeën/algemene belangen, daaronder persoonlijke belangen en in het hart ligt de kern: datgene waar het werkelijk om gaat.¹⁶ Als beide partijen deze onderhandelingsmethode kennen vergemakkelijkt dit het onderhandelingsproces. In belangen denken wordt bemoeilijkt doordat mensen conflicten vaak positioneel benaderen. Ze gaan uit van en werken toe naar een vooropgezet voor hen gunstig resultaat, ze nemen een standpunt in. Ze zijn daar moeilijk van af te brengen omdat zij dat als verliezen beschouwen. Bovendien bestaat de vooronderstelling dat een conflict gaat om een koek die op kan, dat alles wat de een krijgt, er bij de ander afgaat. Dit heet fixed-pie-thinking of zero-sum-thinking. Dat belemmert het zicht op mogelijke oplossingen waarbij de doelen van beide partijen bereikt worden. Een volgende mogelijke belemmering is dat men elkaar fundamenteel wantrouwt en er niet van uitgaat dat de ander ook oog heeft voor belangen die niet de zijne/hare zijn.

¹⁵ Fisher, Ury en Patton 2008, p. 15-16.

¹⁶ Allewijn 2007, p.84.

De toepassing van onderhandelen op basis van belangen onder leiding van een derde heet mediation. Deze Engelse term is in het Nederlands overgenomen. In Nederland is de Harvard-methode en de daarop gebaseerde mediation vooral bekend geworden doordat juristen hierin een mogelijkheid ontdekten die tot betere resultaten kan leiden dan de bestaande lange, dure, juridische procedures voor de rechter. Doordat een op rechtsregels gevoerde procedure leidt tot een win-verliesresultaat betekent dit vaak ook het definitieve einde van de relatie tussen partijen. Vanuit de rechterlijke macht worden sinds een aantal jaren zaken naar mediators verwezen. De Engelse term Alternative Dispute Resolution (ADR) kreeg hier de toepasselijke benaming “Anders Dan Recht” mee.

Het uitgangspunt van mediation als methode van conflictoplossing is dat het de setting biedt voor een vertrouwelijk gesprek tussen partijen over hun belangen. De mediator faciliteert dit gesprek. Dit gebeurt “volgens het boekje” door de partijen te bevragen op hun standpunten en deze met hen samen te herformuleren als behoeften en wensen voor de toekomst. Het wordt hen duidelijker waar het hen nu zelf eigenlijk om gaat en ze krijgen al luisterend oog en oor voor de belangen van de ander. De mediator heeft vervolgens de vaardigheid om een verbinding te vinden tussen de verhalen van beide partijen, om partijen te ondersteunen bij het bedenken van mogelijkheden die zij met en voor elkaar kunnen realiseren en bij het daaruit maken van een keuze die optimaal of acceptabel is. De conflictpartijen kunnen hun rol alleen vervullen als zij er daadwerkelijk voor kiezen en zich actief willen inzetten.¹⁷ Vertrouwelijkheid van het gesprek dient het bevorderen van de openheid van partijen. Mocht het overleg stuklopen dan kan namelijk hetgeen besproken wordt niet in een juridische procedure (tegen hen) worden gebruikt. Wat het functioneren van de mediator betreft is nodig dat deze onafhankelijk staat ten opzichte van partijen en ten opzichte van (de afloop van) het conflict. Mediation helpt partijen terug te keren van fase 2 naar fase 1 op de escalatieladder.¹⁸ Zij raken weer terug in gesprek.

2.2 Welke andere ADR-methoden zijn er?

Er bestaan zes verschillende methoden, beginnend bij de simpelste, die partijen het meeste controle geeft over het proces en de uitkomst en eindigend met een methode waarbij partijen zich geheel afhankelijk maken van anderen.¹⁹

a. Vergroting van conflictvaardigheid en conflictpreventie

Dit zijn methoden die ervan uitgaan dat conflicten onvermijdelijk zijn en die erop gericht zijn om partijen daarop voor te bereiden en onderhandelingsvaardig te maken. Het gaat bijvoorbeeld om trainingen die erop gericht zijn om het vermogen tot samenwerken en tot onderhandelen te verbeteren. Te denken is ook aan het maken van afspraken over wat je zult doen als zich een conflict zich voordoet, bijvoorbeeld

¹⁷ Pel 2008, p. 18.

¹⁸ Brenninkmeijer, Bonenkamp, Van Oyen, Prein en Walters 2005, p. 61.

¹⁹ Costantino en Merchant 1996, p. 37 e.v.

door daarover een clause in een contract op te nemen. Interessant middel om conflicten te voorkomen is ook “negotiated rule making” (reg-neg), het samen afspreken van de regels en de naleving daarvan, waarvan aan het eind van dit hoofdstuk een voorbeeld volgt. Beleidsvoorbereiding op basis van belangen hoort hier ook bij.

b. Onderhandelen

Het gaat om het onderhandelen tussen partijen zelf. Als zij er onderling niet uitkomen, kunnen zij de onderhandelingen beëindigen en samen een andere methode kiezen. Dat kan een andere onderhandelingsmethode zijn, bijvoorbeeld met ieder een eigen advocaat die op de belangen van beide partijen is gericht (“collaborative law”), een van de hiernavolgende methoden of een juridische procedure.

c. Onderhandelen met hulp van een derde

Het gaat om methoden waarbij een derde de partijen bijstaat om zelf een bevredigende oplossing te vinden. Dit kan door mediation, maar ook een ombudsman die geen beslissende bevoegdheid heeft valt hieronder. Het gaat om een derde die onafhankelijk staat ten opzichte van partijen en van de uitkomst van het conflict en die door partijen zelf gekozen is. Het staat ieder van de partijen vrij om er elk gewenst moment mee te stoppen.

d. Methoden om de feiten vast te stellen

Partijen gebruiken een door hen zelf uitgekozen derde partij of een technische expert om de feiten waarover zij van mening verschillen te onderzoeken en vast te stellen, waarbij zij tevoren afspreken of zij zich daar al dan niet bij zullen neerleggen.

e. Onafhankelijk juridisch procesadvies

Het gaat om methoden waarin partijen advies vragen aan een of meer neutrale derde(n) over de waarschijnlijk te verwachten uitkomst in een juridische procedure, al dan niet op een bepaald aspect van het conflict, zodat zij zich kunnen beraden op hun alternatieven. De gebruikte term is “E(arly) N(eutral) E(valuation)”, ofwel private judging, summary jury trials, minitrials en nonbinding arbitration.

f. Arbitrage

Het gaat om een werkwijze waarbij de neutrale derde een bindende beslissing neemt over het dispuut, zoals bij arbitrage. Deze werkwijze komt het dichtst in de buurt van rechtspraak. Partijen hebben geen controle over het proces en de uitkomst en hebben zich daarbij neer te leggen.

2.3 Zijn ADR-methoden bruikbaar voor Nederlandse gemeenten?

Inmiddels zijn ook Nederlandse overheden in aanraking gekomen met mediation, o.a. door de verwijzingen door de rechterlijke macht. Ook zijn er verschillende overheidsorganisaties, waaronder de provincie Overijssel, die het initiatief hebben genomen om mediation in te zetten voor die externe en interne conflicten die hebben geleid tot een bezwaarschriften-procedure. Uit de cijfers die worden gerapporteerd blijkt dat een informeel, op oplossing van het conflict gericht gesprek met de bezwaarmaker, een interventie is die vaak tot intrekken van het bezwaarschrift leidt. Een enkele keer leidt het tot een daadwerkelijke mediation. Inzetten van mediationvaardigheden in de "primaire" besluitvormingsfase ter voorkoming van bezwaarschriften is de volgende ontwikkeling.²⁰

Intussen is, zoals we in de vorige paragraaf zagen, in de afgelopen jaren het scala aan onderhandelingsmethoden en -technieken veel groter geworden dan mediation alleen; toepassing ook daarvan geeft de mogelijkheid om in veel eerdere (escalatie)fasen van een conflict, in plaats van pas wanneer er al sprake is van juristen en rechtspraak, kansen en mogelijkheden te benutten om op basis van belangen met elkaar in gesprek te gaan. Zij kunnen in iedere fase van het conflict de strategie voor conflictoplossing kiezen die op dat moment voor hen het beste middel is bij de kwaal, van licht (goedkoop) naar zwaar (duur), van vooraan in het conflictproces tot laat. Daarom is "Appropriate Dispute Resolution"²¹ een inmiddels ontwikkelde en beter toepasselijke term dan "Alternative Dispute resolution" of "Anders dan Recht" voor alle methoden (behalve rechtspraak in enge zin) om conflicten op te lossen.

Dit inzicht is zeer goed bruikbaar voor Nederlandse gemeenten. Iedere bestuurder en ambtenaar is namelijk een groot deel van haar/zijn tijd bezig met het inventariseren, verenigen en afwegen van belangen. Deze belangen worden nogal eens als standpunten verwoord en vertaald in regels naar voren gebracht. Nog beter zoeken naar de achterliggende belangen (ook die van de gemeente zelf) bij het bespreken van problemen en het voorbereiden of maken van beleid geeft meer mogelijkheden om conflicten te voorkomen en om creatieve oplossingen te vinden als ze zich voordoen. Meer onderhandelen op basis van belangen kan resulteren in betere oplossingen waarvoor meer draagvlak is en in een betere verhouding tussen gemeentelijke overheid en inwoners.

Methoden om conflicten te voorkomen zijn –mede gezien de prijs die voor het aangaan van conflicten moet worden betaald- erg interessant. Te verwachten is dat ook het belang daarvan zal toenemen.²² Illustratief is de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 24 oktober 2008 over de vermindering van kosten van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand aan burgers. Uit deze brief blijkt dat zij, naast behoud van de juridische weg,

²⁰ De Koning en Brouwer 2008, p. 20.

²¹ Costantino en Merchant 1996, p. 41.

²² Costantino en Merchant 1996, p. 39.

het accent wil leggen op zelfredzaamheid van de burger bij het oplossen van conflicten, en op een tijdige, bij het probleem passende, oplossingsgerichte aanpak op basis van belangen, ook door de overheid. Het belang van goede regelgeving komt in dit verband eveneens aan de orde.²³ Het gaat hier om de methode genoemd onder 2.2 onder a.

2.4 Conclusie

Onderhandelen op basis van standpunten brengt het risico met zich mee dat standpunten verharder en dat het conflict escaleert ofwel dat een van de partijen dan maar toegeeft omwille van de onderlinge relatie en daarmee zichzelf of anderen benadeelt. Door te onderhandelen op basis van belangen kunnen oplossingen gevonden worden die zowel de belangen van beide partijen dienen als hun onderlinge relatie in stand laat. Er is inmiddels een scala aan methoden ontwikkeld die in verschillende stadia van een conflict kunnen worden gebruikt, al dan niet met ondersteuning van een derde. Deze methoden zijn bruikbaar voor Nederlandse gemeenten. Het resultaat zal zijn dat er minder conflicten op basis van standpunten, regels en macht worden uitgevochten. Deze wijze van conflictoplossing laat de relatie in stand en geeft daardoor ook een basis voor vertrouwen in de goede afloop van een volgend contact of conflict. Toepassing hiervan geeft gemeenten dus de mogelijkheid hun belangen en hun relaties nog beter te dienen.

²³ Staatssecretaris van Justitie 2008, p. 8.

Een voorbeeld van onderhandelend regelgeven

Medewerkers van een gemeente constateerden dat de plaatselijke regelgeving waarin de voorwaarden stonden waaraan verenigingen zich moeten houden bij het organiseren van kienbijeenkomsten om de verenigingskas te spekken, verouderd en verwaterd was. Zij nodigden de betrokken verenigingen uit om samen te praten over de herijking van het beleid. Insteek was het belang bij het tot stand brengen van nieuw beleid aan de kant van de gemeente en het belang bij een werkbare uitvoering aan de kant van de verenigingen. In overleg werden nieuwe, voor de verenigingen hanteerbare, werkafspraken gemaakt. Die zijn vervolgens in regelgeving vastgelegd.

De medewerkers van de gemeente leerden hun eigen handelen kritisch te bezien en hebben ervaren dat degenen die met het beleid te maken hebben, vaak het best in staat zijn om te bepalen waar behoefte aan bestaat en wat de problemen zijn.

Een kleine praktische verandering die voor de gemeente niet uitmaakt, kan een heleboel lucht geven voor de verenigingen. Tegelijk kregen de medewerkers van de gemeente de kans om er begrip voor te kweken dat sommige regels onvermijdelijk zijn omdat ze door de landelijke regelgeving aan gemeenten worden opgelegd.

De deelnemende kienverenigingen op hun beurt begrijpen na dit overleg goed wat het doel is van de regelgeving en wat er van hen verwacht wordt. Doordat ze de regels mee hebben opgesteld zijn deze hen genoeg eigen, en worden ze als begrijpelijk en nuttig ervaren in plaats van als opgelegde bemoeienis 'van boven'. Bovendien is door de samenwerking de afstand tussen de gemeente en de verenigingen minder groot geworden. Er is wederzijds begrip ontstaan en de verschillende partijen leggen sneller contact wanneer zij vragen hebben. Niet alle kienverenigingen waren overigens bereid tot overleg. Wat de naleving en controle van de regels betreft, is er inmiddels een duidelijk verschil te zien tussen de verenigingen die deelnamen en zij die er voor kozen dat niet te doen. Degenen die betrokken waren, vinden het vanzelfsprekend om zich aan de samen, in gelijkwaardigheid gemaakte afspraken te houden en ook dat zij eraan gehouden worden. De anderen hebben daar duidelijk meer moeite mee.

Hoofdstuk 3

Hoe te komen tot onderhandelen op basis van belangen?

3.1 Welke kennis en vaardigheden zijn er nodig om te komen tot onderhandelen op basis van belangen?

Om te beginnen is er nodig dat de betrokkenen weten wat conflicten zijn en wat hun mogelijkheden zijn om ermee om te gaan. Als ze inzicht hebben in de keuzes die zij hebben en in de mogelijke consequenties van die keuzes, is te verwachten dat ze die bewuster kunnen maken. Dat betekent dat het goed zou zijn als de kwesties die in Hoofdstuk 1 en Hoofdstuk 2 van deze scriptie aan de orde kwamen algemener bekend zouden zijn dan nu het geval is. De onbeholpen manier waarop wij ons vrij algemeen verhouden tot conflicten verwoordt Kenneth Cloke als volgt.

The Pervasiveness of Conflict

We all grow up in families, live in neighborhoods, attend schools, work in organizations, and participate in intimate relationships in which we experience conflict. By the time we become adults, most of us have spent thousands of hours in conflict. Yet few of us, in our families, neighborhoods, schools, organizations, or intimate relationships receive comprehensive practical instruction in how to prevent, manage or resolve conflict.

So let us acknowledge two truths: first that conflict is endemic and an essential part of everyone's life experience; and second that we have not been adequately trained how to handle it. As a consequence, nearly everyone behaves badly when they are in conflict, mimicking patterns they learned in their families of origin, and reverting to "fight or flight" default settings located in the amygdala - what is sometimes called the reptile brain- which stimulates automatic reflexes in response to perceived hostility. It is not the activation of these reflexes alone that makes conflict so difficult to handle, but the lack of awareness that they have been triggered and the consequent inability to pursue more constructive, creative, and evolved alternatives.²⁴

Daarnaast is het nodig om communicatieve vaardigheden te ontwikkelen. Het gaat om vaardigheden om conflicten kalm en met enige zekerheid aan te kunnen gaan en om te proberen ze op basis van wederzijdse belangen op te lossen. Als mensen zich meer op hun gemak gaan voelen met conflicten, worden ze mogelijk minder benauwd om ze aan te gaan. In plaats van te denken in onwrikbare posities kunnen ze leren om hun eigen standpunten te

²⁴ Cloke 2006, p.12.

verwoorden in de vorm van de belangen die erachter steken en om te luisteren en te zoeken naar de belangen van anderen. Vaardigheden verjagen bovendien de op dit moment heersende onhandigheid. Er bestaat overigens een grote belangstelling voor het onderwerp. Anekdotisch: wie in augustus 2008 op Google "cursus conflicthantering" intikte, stuitte op 55.000 vermeldingen aan aanbodzijde.

3.2 Wat kan er nog meer bijdragen aan onderhandelen op basis van belangen?

Behalve individuele kennis en vaardigheden dragen de volgende omstandigheden bij.

1. Als niet slechts één partij, maar alle (potentiële) conflictpartijen beschikken over kennis en vaardigheden om met conflicten om te gaan. Dit zal hun gesprek over de te volgen onderhandelingsmethode aanzienlijk vereenvoudigen in vergelijking met de situatie waarin slechts een van hen daarvan op de hoogte is.
2. Als er een derde beschikbaar is om op te treden als mentor, raadgever of conflictcoach. Deze derde kan inzichtelijk helpen maken waar het conflict vandaan komt, wat het aangaan ervan teweeg zou kunnen brengen, en hoe dat zich verhoudt tot diverse mogelijke wensen voor de toekomst. Een dergelijk gesprek kan een voorbereiding zijn op onderhandelingen, mediation of een juridische procedure. Uiteraard is het ook mogelijk dat het inzichtgevend gesprek met een derde niet zozeer leidt tot het aangaan van het conflict, maar dat alsnog de keuze gemaakt wordt voor vermijden of toegeven.
3. Beschikbaarheid van derden voor het geval het partijen niet zou lukken er samen uit te komen. Denk bijvoorbeeld aan iemand die de onderhandelingen begeleidt, of een mediator, een ombudsman of een adviserende arbiter. Alleen al te weten dat er zondig een derde beschikbaar is, kan partijen vertrouwen geven om de stap te nemen hun conflict aan te gaan.
4. Ook de beschikbaarheid van eenvoudige juridische procedures om naar uit te wijken als de onderhandelingen niet succesvol kunnen worden afgesloten, bevordert het vertrouwen van partijen in een goede afloop.
5. Nodig zijn vooral ook redenen en bereidheid om te veranderen. Die kunnen individueel zeer verschillend zijn. Voor mensen in een organisatie kunnen de volgende redenen gelden. Het gevoel om deel uit te maken van een team, om erkenning te krijgen voor durf, uit behoefte om iets nieuws te doen, om bij te dragen aan de missie van de organisatie, voor een goede pers, om een persoonlijke visie te

realiseren, om efficiënter of effectiever te werken of om er zelf financieel beter van te worden.²⁵

3.3. Wat is er in een organisatie nodig om te komen tot onderhandelen op basis van belangen?

Om te komen tot onderhandelen op basis van belangen in een organisatie is het nodig dat het bestaande conflictmanagementsysteem hierop wordt afgestemd. Dit is de manier waarop in de organisatie met conflicten wordt omgegaan. Hoewel dat niet altijd zo wordt onderkend of beleefd, is het conflictmanagementsysteem een van de subsystemen van een organisatie, net zoals het financiële systeem, het besluitvormingssysteem of het personeelssysteem. Subsystemen zorgen voor samenhang tussen de primaire afdelingen van een organisatie. In de primaire afdelingen worden de taken van de organisatie uitgevoerd. Het boek van Costantino en Merchant geeft een goed inzicht in de wijze waarop een conflictmanagementsysteem kan worden opgespoord en aangepast.²⁶ De gedane aanbevelingen zijn mede gebaseerd op ervaringen uit de praktijk. Bovendien is het in dit boek aanbevolen proces van herontwerp en implementatie van een nieuw conflictmanagementsysteem gebaseerd op de methoden die het wil invoeren, namelijk denken in belangen, en daarmee een aansprekend voorbeeld van “practice what you preach”.

Costantino en Merchant definiëren, vanuit een organisatieperspectief, een conflict als een uiting van ontevredenheid of onenigheid met een interactie, proces, product of dienst. Ze leggen er de nadruk op dat het belangrijk is om een conflict niet te benaderen als een product van wat eraan vooraf ging, maar als een proces.²⁷ Het gaat bij conflicten niet om een tastbaar probleem dat kan worden opgelost, getemd, gemanaged of gecontroleerd. Veeleer vormen conflicten een signaal van leed of nood van binnen of van buiten de organisatie. De organisatie of de individuen die er deel van uitmaken, kunnen er voor kiezen om niet te reageren op dit signaal, maar dat betekent niet dat het conflict ophoudt te bestaan. Deze definitie maakt zichtbaar dat een conflict een proces is dat binnen de primaire afdelingen van een organisatie ontstaat. Dat brengt met zich mee dat het bij voorkeur ook daar in een vroeg stadium kan worden voorkomen of opgelost en niet, op het moment dat het al een eind op de escalatieladder is gevorderd, door de juristen van een organisatie.

Conflicthantering wordt nog niet zo lang als een subsysteem opgevat. Daarnaast is ook het besef ontstaan dat een goed conflictmanagementsysteem een gunstig effect heeft op de organisatie als geheel.²⁸ Costantino en Merchant zoeken de oorzaak van deze vertraagde ontwikkeling juist in het feit dat er speciale afdelingen bestaan die de verantwoordelijkheid hebben om conflictmanagementdiensten te leveren aan de rest van de organisatie, de

²⁵ Costantino en Merchant 1996, p. 139 en p. 191-195.

²⁶ Costantino en Merchant 1996

²⁷ Costantino en Merchant 1996, p. 4.

²⁸ Costantino en Merchant 1996, p. 22.

juridische afdeling voor externe conflicten en de personeelsafdeling voor interne conflicten. De medewerkers van deze twee afdelingen beschikken over gespecialiseerde kennis van regels, processen en technieken om met conflicten om te gaan. Alleen al omdat ze vaak pas betrokken worden bij het probleem als conflicten uit de hand (dreigen te) lopen, worden deze afdelingen beschouwd als een noodzakelijk kwaad. Ze zijn er om conflicten af te handelen die anderen niet langer kunnen oplossen, of opgegeven hebben.

Costantino en Merchant constateren dat noties uit de organisatie-veranderkunde een rol kunnen spelen bij het wijzigen van het bestaande conflictmanagementsysteem. Belangrijke noties zijn dat het verbeteren van systemen een technische zowel als een sociale component heeft en dat ervaringsdeskundigen in de organisatie zelf het beste in staat zijn om verbeteringen aan te brengen in het omgaan met hun problemen. Door naar deze ervaringsdeskundigen en hun belangen te luisteren en door beslissingen tot verandering niet dwingend op te leggen maar in overleg tot stand te brengen, ben je tevens rolmodel voor waar je naar toe wil en doe je dus aan “practice what you preach”.

We freely admit that interest-based design takes longer than traditional rights-based design. It has been our experience, however, and that of many of our colleagues and fellow practitioners, that a conflict management system that is the result of a participative process has fewer implementation and compliance problems than one that is not.²⁹

Daaraan voegen zij toe dat in de praktijk gebleken is dat het moeilijk is om een herzien conflictmanagementsysteem systeembreed in te voeren. Zij adviseren te beginnen met een pilot in een deel van de organisatie waar de nood hoog en de bereidheid tot veranderen groot is. Geleidelijke invoering heeft als voordeel dat de ervaring van de pilot kan worden gebruikt voor de implementatie in andere afdelingen. Bovendien kan op deze manier in verschillende delen van de organisatie de implementatie verschillend zijn, afhankelijk van de verschillende wensen en noden.

Ook de interne en externe (potentiële) conflictpartijen hebben een rol bij het herontwerp van het conflictmanagementsysteem van een organisatie. Het is immers voor iedereen binnen en buiten de organisatie die in aanraking komt met conflicten *in* dan wel *met* de organisatie belangrijk om meer te weten over de diverse relevante manieren om met conflicten om te gaan (zie ook hierboven 3.2 onder 1 en 2). Worden interne of externe betrokkenen hierin veronachtzaamd, dan is het risico groot dat mensen de indruk krijgen dat ze in hun rechten bekort worden of anderszins gemarginaliseerd. Dat is niet de bedoeling. Juist conflictpartijen van buiten de organisatie kunnen immers veel opschieten met betere mogelijkheden om met zo'n organisatie een conflict aan te gaan.

²⁹ Costantino en Merchant 1996, p. 97.

Het bestaande conflictmanagementsysteem in een organisatie valt alleen bestendig te veranderen als algemeen wordt ingezien dat het beter omgaan met conflicten goed is voor de betreffende organisatie en dat de veranderingsrichting bijdraagt aan de missie van de organisatie en past bij (het merendeel van) de mensen die er werken. Dat het, zoals dat heet, een “business opportunity” is. Net als individuen (zie hiervoor bij 3.2 onder 5) moeten ook organisaties goede redenen hebben om conflicten niet langer uit de weg te gaan of onnodig te juridiseren maar ze op een verstandige manier aan te gaan. Verder zijn er mensen nodig die deze taak met enthousiasme op zich willen nemen en is voorwaarde dat de leiding van de organisatie er achter staat.³⁰

3.4 Conclusie

Om te komen tot onderhandelen op basis van belangen is het voor individuen en voor individuen in organisaties nodig om meer inzicht en vaardigheden in conflicthantering te ontwikkelen en om redenen te hebben deze te gebruiken. Die redenen kunnen heel verschillend zijn. Kennis en vaardigheden zijn nodig bij potentiële interne en externe conflictpartijen. Daarnaast helpt de beschikbaarheid van ondersteuning door professionele derden. Verandering van de manier waarop in een organisatie met conflicten wordt omgegaan betekent een wijziging van het bestaande conflictmanagementsysteem. Het is een veranderproces dat een technische en een sociale component heeft. Het resultaat moet passen bij de missie van de organisatie en bij die van de mensen die er in werken. Dat betekent dat het om bestendig te zijn bij voorkeur een grondig proces is dat gevoerd wordt met respect voor de belangen en wensen van de interne en externe betrokkenen.

³⁰ Costantino en Merchant 1996, p. 31.

Een voorbeeld van wat er kan gebeuren als het gesprek niet over de onderliggende belangen gaat maar over de regels.

De ouders van een ernstig gehandicapt 5-jarig kind vroegen bij de gemeente op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning een aantal voorzieningen aan, namelijk een aangepaste rolstoel en fiets. De rolstoel en de fiets kwamen er, maar de ouders waren niet tevreden met de kwaliteit ervan; zij vonden dat de spullen versleten waren. Als reactie daarop vroegen zij een "persoonsgebonden budget" bij de gemeente aan om zelf een nieuwe rolstoel en fiets aan te kunnen schaffen. Normaal gesproken is de keuze voor het aanvragen van "voorzieningen" of voor "budget" een vrije keuze, maar bij deze gemeente, wanneer het om voorzieningen voor kleine kinderen gaat, niet. De aanvraag voor het persoonsgebonden budget werd dus afgewezen; tegen deze beslissing dienden de ouders bezwaar in. In bezwaar werd door de gemeente de principiële discussie aangezwengeld dat de gemeente in dit geval de keuze van de aanvrager inderdaad mocht beperken. Betoogd werd dat het gemeentebestuur een persoonsgebonden budget uitsloot voor kleine kinderen vanwege financiële redenen. De rolstoel en de fiets zouden namelijk met de groei van het kind door de ouders steeds moeten worden vervangen. Als de gemeente de spullen aanschaft en in natura beschikbaar stelt kunnen deze worden gebruikt door meer kinderen en daardoor wordt het voor de gemeente goedkoper. Tijdens de hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie werd uiteindelijk duidelijk dat het de ouders ging om goede spullen en dat de aanvraag voor een persoonsgebonden budget helemaal geen principieel verzoek was. En ook dat de verantwoordelijke ambtenaar het er deels mee eens was dat de ter beschikking gestelde rolstoel en fiets niet voldeden. Nadat er een goede rolstoel en fiets "in natura" werden gegeven was het bezwaarschrift van de baan.

Hoofdstuk 4

Wat kunnen gemeenten in Nederland hiermee doen?

4.1. *Wat zien we nu gebeuren in Nederlandse gemeenten?*

Sinds enkele jaren is de trend bij en oproep aan juridische afdelingen van Nederlandse gemeenten en provincies om, net als de rechterlijke macht, procespartijen te bewegen alsnog of opnieuw met elkaar in gesprek te raken op basis van wat wordt genoemd “mediationvaardigheden” (zie ook Hoofdstuk 2.3).³¹ Het signaal dat de hierbij betrokken juristen hiermee afgeven is dat ook zij, net als de rechters, op basis van hun ervaringen met juridische procedures weten dat het in veel gevallen voor partijen beter is om te onderhandelen dan om te procederen. Net als de rechterlijke macht willen zij partijen een alternatief voor procederen aanbieden.

De juridische afdeling van een gemeente raakt betrokken bij conflicten tussen bezwaarmaker en gemeente op het moment dat bezwaar tegen een genomen besluit is ingediend. Als de primaire afdeling bereid is naar aanleiding van de inhoud van het bezwaarschrift het genomen besluit aan te passen is het bezwaar snel van de baan, het wordt door de bezwaarmaker ingetrokken. Als de primaire afdeling vasthoudt aan het genomen besluit komt het tot een hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie. De juridische afdeling assisteert de bezwaarschriftencommissie bij haar werkzaamheden. Dit is een commissie van onafhankelijke externe deskundigen, veelal ook juristen, die het gemeentebestuur adviseert over wat te doen met het bezwaar van de inwoner tegen het door de gemeente genomen besluit. De vraag die aan de orde is, is of de bezwaarmaker gelijk heeft en het gemeentebestuur beter een ander besluit kan nemen of dat het genomen besluit in stand kan blijven. Partijen zijn dus de ontevreden inwoner enerzijds en het gemeentebestuur, vertegenwoordigd door een van haar inhoudelijk deskundige gemeenteambtenaren, anderzijds. Zij zitten op de hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie als strijdende partijen tegenover elkaar. De inwoner vecht het genomen besluit aan, de behandelend ambtenaar zal in de regel het genomen besluit als een standpunt verdedigen. Een bezwaarschriftenprocedure eindigt dus met een “winnaar” en een “verliezer”. Het speelt zich af in fase 2 van de escalatieladder. Zoals beschreven in Hoofdstuk 1 schaadt dit de relatie tussen conflictpartijen.

De trend naar mediation is mede ingezet omdat, zoals de praktijk leert, in de meeste gevallen het volgen van de bezwaarschriftenprocedure of opvolgende beroepsprocedure, ondanks de daaraan bestede kosten en moeite, niet leidt tot een ander besluit van het bestuursorgaan en er ook geen werkelijke oplossing voor het onderliggende belang of probleem van de bezwaarmaker komt. Zoals beschreven in Hoofdstuk 1.3 worden deze procedures gevoerd over regels en de toepassing daarvan terwijl het werkelijke probleem

³¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

vaak daaronder verscholen blijft of geen gehoor vindt. In die zin is er sprake van ernstige miscommunicatie: het gemeentebestuur vermeldt, op basis van de wettelijke verplichting daartoe, onder ieder besluit de mogelijkheid om daartegen bezwaar te maken en door de bezwaarschriftencommissie te worden gehoord. Deze procedure echter brengt in de positie van de bezwaarmaker meestal geen verandering of verbetering. Dit wordt versterkt doordat gebreken in de voorbereiding van het besluit in de bezwarenfase door het bestuursorgaan - met dank voor het juridisch advies van de bezwaarschriftencommissie- kunnen worden hersteld door het nemen van een nieuw besluit van dezelfde strekking, nu alleen met een betere motivering. De praktijk leert bovendien dat bezwaarmakers zich, zelfs vaak meer nog dan over de inhoud van het besluit, beklagen over de manier waarop ze zijn behandeld door de behandelend ambtenaar. Of er blijkt dat ze onvoldoende op de hoogte zijn van de regels of over het belang daarvan. Of dat om andere reden de inhoud van het besluit onbegrijpelijk is of onvoldoende is toegelicht vanuit het perspectief van de inwoner.

Tijdens een hoorzitting komt een dergelijk punt meestal niet of slechts zijdelings als zijnde niet werkelijk relevant aan de orde. Dan mist het bezwaarschrift voor bezwaarmaker ieder doel. Diens frustratie kan alleen maar toenemen en het vertrouwen in zijn gemeentelijke overheid neemt af.³²

Het was nu juist de bedoeling van de wetgever dat de bezwaarschriftenprocedure zou voorzien in de behoefte van burgers aan informele procedures met direct persoonlijk contact, voorafgaand aan het beroep bij de bestuursrechter. Het goede gesprek uit fase 1 van de escalatieladder, met mogelijke afloop win-win. De reden daarvoor was dat in beroep bij de bestuursrechter alleen de juridische kant van de beslissing van het bestuur achteraf wordt beoordeeld. De rechter gaat niet op de stoel van het bestuur zitten en spreekt geen oordeel uit over hoe het ook anders of beter had gekund. Dit betekent dat alleen als het bestuur bij de afweging van belangen erg onevenwichtig te werk is gegaan de inwoner bij de rechter enige kans van slagen heeft. De rechter moet al vinden dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot het genomen besluit heeft kunnen komen. De bezwaarschriftencommissie is ingesteld om aan het bestuur te adviseren hoe het ook anders of beter had gekund, en alsnog kan. In de praktijk echter beperkt ook de bezwaarschriftencommissie zich vooral tot een advies op basis van de juridische rechtmatigheid van het besluit. Dit punt komt aan de orde in de derde Evaluatie van de Algemene Wet Bestuursrecht 2006.³³ De onderzoekers vragen zich af of de "aandacht die er tegenwoordig is voor mediation in de bezwaarfase" moet worden gezien als een signaal dat deze procedure in de praktijk niet voldoet. Mijns inziens is dat een terechte constatering. De oorzaak van het probleem ligt in de manier waarop uitvoering aan het functioneren van de bezwaarschriftencommissies wordt gegeven. In een veranderde uitvoering zit de oplossing.³⁴ De grootste angel zit, zo is mijn indruk, echter niet in de eerste plaats bij de commissie, maar bij de wijze waarop de vertegenwoordiger van de gemeente

³² Bureau Nationale Ombudsman 2007, p. 19-22.

³³ Commissie Evaluatie Awb III 2007, p. 17.

³⁴ Tolsma 2008, p. 190.

positie inneemt ten opzichte van het bezwaar en bezwaarmaker. Zolang de opdracht van deze vertegenwoordiger blijft om bij de commissie het eerder genomen besluit overeind te houden, met andere woorden om te “winnen”, zal de neiging om een andere dan de juridische benadering te kiezen bijzonder klein zijn omdat een juridische benadering de zekerste weg biedt. Een toelichting hierop volgt hieronder in 4.2.

Verschillende overheden die het indienen van een bezwaarschrift aangrijpen om vanuit de juridische afdeling met bezwaarmakers contact op te nemen, rapporteren als resultaat dat mensen blij zijn dat er op dat moment naar hen geluisterd wordt en dat er begrip voor hen is. Uit deze evaluaties blijkt ook dat een deel van de bezwaarschriften wordt ingetrokken en dat deze niet tot een hoorzitting bij de commissie leiden.³⁵ Natuurlijk is dit enerzijds een bevredigend resultaat. Maar het betekent anderzijds helaas ook dat er eerder, in de besluitvormingsfase, onvoldoende is geluisterd. Geconstateerd kan dus ook worden dat het resultaat van de “aandacht die er tegenwoordig is voor mediation in de bezwaarfase” kan worden gezien als een signaal dat de (communicatie tijdens) de primaire besluitvorming voor verbetering vatbaar is. Uit de rapportages blijkt overigens niet wat er zich tijdens die gesprekken afspeelt. In hoeveel gevallen past de gemeente, opnieuw gehoord de bezwaarmaker, het genomen besluit aan, in hoeveel gevallen geeft het gesprek voor bezwaarmaker inderdaad verheldering of begrip, of is hem op basis van het gesprek de moed geheel vergaan? Tolsma wijst op de noodzaak van onderzoek naar de inhoud van deze gesprekken.³⁶

4.2 Wat kan er beter?

Inderdaad is vanuit de rechterlijke macht bezien verwijzen naar mediation in het stadium dat het tot een juridische procedure tussen hen is gekomen, de eerste mogelijkheid om partijen aan tafel te krijgen. Ze komen namelijk pas op dat moment binnen de invloedssfeer van de rechter. Bovendien ligt op dat moment, gezien de fase van escalatie van het conflict, mediation wellicht het meest voor de hand. Maar voor gemeenten -gemeenten als geheel- is het mogelijk om in een veel eerder stadium dan wanneer het tot een bezwaarschrift is gekomen met belanghebbenden goed in gesprek te zijn. De inhoud van deze scriptie leidt tot de conclusie dat er binnen gemeenten die andere methoden van conflictoplossing willen toevoegen aan de omgang met hun inwoners veel meer nodig en veel meer mogelijk is. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Het betekent een verandering van de conflictcultuur binnen de gemeente in die onderdelen van de organisatie waar regels de basis vormen van besluitvorming en conflicthantering. Resultaat van die cultuurverandering zou moeten zijn dat de winst van betere besluiten en een betere relatie overheid-inwoner opwegen tegen het vasthouden aan juridische zekerheid. Daarvoor is de bezwaarfase niet het gunstigste moment. Als eenmaal een besluit genomen is en er niet meteen reden is aan bezwaarmaker tegemoet te komen, is

³⁵ De Koning en Brouwer 2008, p. 25.

³⁶ Tolsma 2008, p.191.

het bewandelen van de juridische, formele weg als gekozen strategie voor de gemeente namelijk uiteindelijk vaak heel succesvol in termen van winnen en verliezen; je moet het als gemeente wel heel bont gemaakt hebben om het genomen besluit na tussenkomst van de rechter niet overeind te kunnen houden. Er lijkt dus voor de gemeente veel te verliezen door een besluit buiten het juridisch kader ter discussie te stellen. Het willen vasthouden aan en vechten voor de instandhouding van het besluit kan immers veel belangen dienen. Ik noem er enkele. Als teken dat er goed en vakbekwaam werk is geleverd. Als dienst aan een collega of aan het gemeentebestuur omdat zij niet hoeven terug te komen op een eerder ingenomen standpunt. Winnen bespaart hen de nederlaag, het verlies. Maar ook vanuit het belang van beeldvorming en betrouwbaarheid van de overheid kan het zaak zijn niet op een eenmaal genomen verdedigbaar besluit terug te komen. Temeer als er derden zijn die verwachtingen kunnen ontleenen aan het genomen besluit. Deze derden zullen overigens ook niet erg bereid zijn om mee te doen aan heropening van het gesprek. Zij hebben hun "gelijk" immers binnen. Dit alles kan op dit moment goede redenen vormen het genomen besluit niet meer ter discussie te willen stellen, niet als spontane reactie naar aanleiding van een ingediend bezwaarschrift, niet op de hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie, niet bij de rechtbank en niet bij een mediator. Er liggen bovendien ook weer nieuwe zaken op afhandeling te wachten en de juridische afdeling neemt het voeren van de procedure graag voor haar rekening. En dat doet ze goed!

Wat kan er beter? In de Hoofdstukken 1 en 2 is beschreven dat het al in de vroegste fasen in de totstandkoming van een besluit (of regelgeving of beleid) mogelijk is om ADR-methoden te gebruiken en op die manier tot betere beslissingen en minder conflicten te komen. Conclusie was dat de ontwikkeling van positioneel, op basis van standpunten en regels, naar principieel, op basis van het onderliggend belang, onderhandelen door primaire beslissers goed past binnen de missie van de overheid. Dit is een benadering die vele malen uitdagender is en ook vanuit de taak van de gemeentelijke overheid de voorkeur verdient boven het, op initiatief van juristen, beter gaan communiceren als het conflict al is ontstaan of dreigt te ontstaan. De fuik niet binnen gaan maakt het onnodig om de moeilijke weg terug te zoeken. Daartegen is -ook juridisch- geen enkel bezwaar.³⁷ Het resultaat is een beter, zorgvuldiger, besluit en een betere relatie overheid-inwoner.

4.3 Wat moet er daarvoor gebeuren?

De conclusie van Hoofdstuk 3 was dat om omgaan met conflicten in een organisatie bestendig te veranderen het nodig is om het bestaande conflictmanagementsysteem met behulp van een proces dat gebaseerd is op belangen te herontwerpen. Dat geeft de meeste kans op toepassing van nieuwe methoden. Dat is het dus wat er in Nederlandse gemeenten moet gebeuren. De "conflicterende" belangen zijn dat de huidige manier om met conflicten

³⁷ Tolsma 2008, p. 19.

om te gaan vanuit het oogpunt van de bezwaarmakers niet voldoet en dat er tegelijkertijd belangen zijn die een verandering voor de gemeente op sommige terreinen onaantrekkelijk maken.

Literatuur over conflictmanagementsystemen in organisaties maakt overigens geen verschil in benadering tussen interne en externe conflicten. Het gaat om een geheel systeem dat in zijn effecten wordt beoordeeld op de bijdrage aan de missie van de organisatie. De missie is naar haar aard extern georiënteerd. Er is mijns inziens geen goede reden om bij het proces van herontwerp van het systeem een van beide soorten conflicten buiten beschouwing te laten. Bovendien zal, wanneer gekozen wordt voor ontwikkeling van medewerkers van de gemeente op het gebied van externe conflicthantering, dit onvermijdelijk gevolgen hebben voor de manier waarop tegen onderlinge conflicten wordt aangekeken. Of aanpassingen in het huidige systeem gewenst zijn en ten aanzien van welk soort conflicten zal afhangen van de bevindingen tijdens het veranderproces.

Hoe zou zo'n veranderproces er uit kunnen zien?

Hieronder volgt de beschrijving van een mogelijke aanpak van het herontwerp in een gemeente. Het gaat om een mogelijkheid, die congruent met het uiteindelijk beoogde conflictmanagementsysteem, flexibel, afhankelijk van de bestaande situatie en wensen, kan worden toegepast.

1.

De eerste stap is een oriënterende fase waarin in de organisatie het onderwerp conflicten en conflicthantering ter sprake wordt gebracht. Doel hiervan is om op alle niveaus van de organisatie interesse in het onderwerp op te wekken. Wat zijn conflicten, wat zijn ingeval van een conflict de mogelijke keuzes en de consequenties? Wat is onderhandelen op basis van belangen en welke ontwikkelingen vinden op dit terrein de laatste jaren plaats? In feite de inhoud van Hoofdstuk 1 en 2 van deze scriptie. Doe dit waar en wanneer de gelegenheid zich maar voordoet. Te denken is aan het volgende.

- Zoek of maak een gelegenheid om het gehele management van de organisatie over het onderwerp te informeren en de geïnteresseerden te vragen erover mee te denken. Vraag ook aan de leden van de ondernemingsraad wat hun visie is op conflicthantering en wat zij zouden wensen met betrekking tot dit onderwerp. Daarbij kan helpen om sprekende voorbeelden van geslaagde conflictinterventies in de eigen of een vergelijkbare organisatie beschikbaar te hebben. Betrek in de gesprekken en de voorbeelden zowel interne als externe conflicten. Zorg voor de mogelijkheid om in lopende conflicten van de organisatie een mediator in te schakelen. Draag succesverhalen uit.

- De gebruikelijke communicatiemiddelen zoals het personeelsblad, de interne website, de bestaande burger- of bedrijvenpanels kunnen van dienst zijn. Probeer aansluiting te zoeken bij lopende initiatieven of projecten, bijvoorbeeld deregulering.
- Geef en verzamel waar mogelijk oriënterende informatie bij bestuur, inwoners, gemeenteraad, contractpartijen of maatschappelijke organisaties over conflicten en over hun ervaringen met conflicten met de organisatie.
- Breng de inmiddels geïnteresseerd gebleken middenmanagers bij elkaar en spreek samen over wat hun betrokkenheid is bij het onderwerp, wat ze zouden willen en waaraan ze behoefte hebben. Vertel hen over wat een conflictmanagementsysteem is en wat een herontwerp kan inhouden en verzamel de redenen waarom zij denken daar belang bij te kunnen hebben.
- Gebruik de uit de oriënterende fase ontvangen informatie als onderbouwing van de wenselijkheid van de tweede stap.

2.

De tweede stap is om, in opdracht van het managementteam van de gemeentelijke organisatie, een onderzoek in te stellen naar het bestaande conflictmanagementsysteem. Dit wordt wel een assessment genoemd. Een projectteam verzamelt daarvoor informatie bij degenen in en buiten de organisatie die bij conflicten met en klachten over de organisatie betrokken zijn. Waarschijnlijk is deze informatie niet op voorhand beschikbaar omdat deze gegevens tot nu toe meestal niet als zodanig worden geregistreerd.

- Het gaat erom zo nauwkeurig mogelijk boven water te krijgen welke interne en externe conflicten er zijn, de aantallen, hoe ze worden ervaren, hoe ermee wordt omgegaan, wat de positieve resultaten ervan zijn en wat de negatieve gevolgen, gemeten in tijd, geld, ongenoegen, verstoorde onderlinge relaties en publiciteit. Dit is een 0-meting waaraan later mogelijke verbeteringen kunnen worden afgemeten.³⁸ Vandaar ook het belang om dit nauwkeurig te doen. Het onderzoek, dat bij voorkeur plaats vindt door het voeren van persoonlijke gesprekken, richt zich verder op de volgende vragen: wat doen we nu, wat is de ratio daarvan, hoe werkt het, wat zijn de gevolgen, wat gaat goed, wat kan beter en wat of wie zijn belemmeringen om de bestaande werkwijzen eventueel te veranderen?
- Ga op zoek naar het "What Is In It For Me" voor de betrokkenen, daarin zit de kern van de zin en het succes van het project. Onderzoek zo ook welke afdeling het meest belang heeft bij verandering van het systeem, om daar te zijner tijd met de implementatie te beginnen. Dit onderzoek heeft alleen al door de vragen die worden gesteld tot gevolg dat de kijk op conflicten verandert.
- Rapporteer op basis van de gegevens van het assessment aan het managementteam over de wenselijkheid van een herontwerp in relatie tot de missie

³⁸ Costantino en Merchant 1996, p. 180.

van de gemeentelijke organisatie en formuleer de doelstelling ervan als beoogde wijziging van de gegevens van de 0-meting.

3.

De derde stap is het maken van het herontwerp. Daarvoor is nodig om voor het projectteam een klankbordgroep samen te stellen. Deze groep kan bestaan uit ervaringsdeskundigen en betrokken ambtenaren uit verschillende delen van de organisatie, uit inwoners, uit leveranciers, uit maatschappelijke organisaties, uit bedrijven, uit een lid van het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de bezwaarschriftencommissies, de ondernemingsraad en de eventuele vertrouwenspersoon en klachtencoördinator. Zodra vervolgens het projectteam, de klankbordgroep, het management en de ondernemingsraad voldoende kennis hebben opgedaan van bestaande alternatieve mogelijkheden om conflicten te voorkomen en ermee om te gaan kan door het projectteam een herontwerp worden gemaakt. Het wordt getoetst aan de reacties van de klankbordgroep en voorgelegd aan het managementteam ter besluitvorming.

Uitgangspunten voor het herontwerp zijn dat

- de nieuwe methoden of werkwijzen gemakkelijk en onbureaucratisch toegankelijk zijn voor alle betrokkenen, dat dezen zelf de keuze mogen hebben over de manier waarop zij met hun conflicten omgaan en dat ze dat zo vroeg en dus zo goedkoop mogelijk in het conflictproces doen. Geef ze de mogelijkheid om als de ene methode niet tot resultaat leidt, een andere te proberen. Bepaal ook de positie en werkwijze van de verschillende bezwaarschriften- en ombudscommissies in het herontwerp.
- In het ontwerp hoort thuis dat vaste werkwijze is om met de conflictpartner samen te overleggen over de te kiezen conflictstrategie en ook om achteraf samen te evalueren hoe het is gegaan. Het doel hiervan is om op basis van ervaringen uit de praktijk later bij te kunnen stellen en om mensen grip te geven op de verdere ontwikkelingen.
- Bouw ook stimulansen in om het systeem te gebruiken. Welke dat kunnen zijn komt uit het assessment naar voren. Wat kan de betrokkenen intrinsiek motiveren om het nieuwe systeem te willen gebruiken? Wat dat onder andere kan zijn kwam in Hoofdstuk 4.2, de vorige paragraaf, aan de orde. Houd daarbij ook rekening met opheffen of verkleinen van de wezenlijke belemmeringen. Onder welke omstandigheden kan “willen winnen” plaats maken voor “willen oplossen”? Daarnaast is te denken aan beloningen voor concrete activiteiten of bereikte resultaten.
- Uit het assessment blijkt ook welke afdeling geschikt en bereid is om als pilot te starten. Geleidelijke invoering is in de praktijk beter gebleken dan systeembrede invoer zoals opgemerkt in Hoofdstuk 3.3.
- Er is ook een aantal faciliteiten nodig. Te denken is aan:

- opleidingen over conflicthantering en denken in belangen en daarbij ondersteunende communicatievaardigheden voor alle betrokkenen, onder wie de stakeholders, opleidingen voor de gebruikers van het systeem en opleidingen voor in te schakelen derden;
- de nodige derden zoals conflictcoaches of mediators of beoordelaars om partijen te helpen met conflictoplossing of om te adviseren over mogelijkheden om conflicten te voorkomen;
- een verantwoordelijke voor de begeleiding van de pilot en de verdere implementatie. Dit is een niet ophoudend proces. Bij de implementatie hoort het houden van de evaluaties en het doen van voorstellen voor het bijstellen van het ontwerp op basis van de bevindingen. En vervolgens ook de invoering van aanpassingen en de communicatie daarover;
- herallocatie of uitbreiding van financiële middelen. Nodig is een raming van tijd en kosten die met invoeren van het herontwerp gemoeid zijn. Ook is een raming nodig van de verwachte besparingen, zoals bijvoorbeeld advocatenkosten, kosten van procedures en de tijd die besteed wordt aan onderlinge conflicten;

4.

De vierde stap is het invoeren van het herontwerp. Het managementteam geeft het startsein voor de implementatie van het nieuwe systeem door het uitdragen van het besluit en de verwachte bijdrage ervan aan de doelstelling van de gemeente, zowel naar de organisatie als naar de extern betrokkenen.

Het hierboven beschreven herontwerp heeft niet plaatsgevonden door het mechanisch te ontwerpen, maar door rekening te houden met de missie van de organisatie en de wensen en behoeften, “de belangen” van de mensen die er werken en met de belangen van de mensen van buiten die met de organisatie te maken hebben, de stakeholders. Dit brengt met zich mee dat de weerstand tegen de verandering van het systeem in het herontwerpproces aan de orde is gekomen en dat hierop in het herontwerp is geanticipeerd. Deze benadering kan in dit opzicht een aanvulling vormen op de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2008 onder gemeenten verspreide algemene handreiking voor het invoeren van mediationvaardigheden ter voorkoming van bezwaarschriftenprocedures. De in deze scriptie beschreven manier van herontwerp is een manier om, proactief, weerstand tegen verandering van conflictcultuur, die in die handreiking wordt voorspeld, zo veel mogelijk te vermijden.³⁹

³⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, Een luisterend oor.

Wat kan dit veranderproces nog meer teweegbrengen?

Dit proces heeft tot doel de wijze waarop in en door de gemeentelijke organisatie met conflicten wordt omgegaan te veranderen. De betrokkenheid en opleiding van de externe betrokkenen, zowel tijdens de ontwerpfase als tijdens de implementatie van het herontworpen systeem heeft in het geval van gemeenten interessante consequenties. Het belangrijkste deel van de externe betrokkenen van de gemeente zijn namelijk de inwoners en bedrijven en organisaties van de gemeente. Zij hebben er belang bij om het “uitvechten” van de belangenverschillen met hun overheid te verbeteren en de gemeente heeft er belang bij om te weten op welke punten dat, van buitenaf gezien, gewenst is. Het bijzondere van het herontwerp van het gemeentelijk conflictmanagementsysteem is dat als de gemeente er in slaagt haar externe betrokkenen werkelijk te betrekken, dit maatschappelijke gevolgen kan hebben die verder reiken dan de manier waarop in de gemeentelijke organisatie met conflicten wordt omgegaan. Als inwoners daardoor meer zicht krijgen op wat conflicten zijn en welke (andere) manieren er zijn om daarmee om te gaan kan dit brede maatschappelijke gevolgen hebben. Wanneer gemeente en inwoners en ambtenaren onderling conflictvaardiger worden (zie Hoofdstuk 2.2 onder a.) en wanneer zij merken dat dit voor hen positieve gevolgen kan hebben, mogen we dan veronderstellen dat inwoners onderling dit ook beter gaan doen? Beter in de zin van de Hoofdstuk 1 en 2 van deze scriptie. Als dat zo zou kunnen zijn, praten we hier niet alleen over een kans, maar ook over een taak voor de gemeentelijke overheid die er is om welzijn te bevorderen en (belangen)conflicten tussen inwoners te voorkomen en op te lossen.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk staat beschreven op welke manier een herontwerp van een gemeentelijk conflictmanagementsysteem tot stand kan worden gebracht. Deze manier houdt in dat ook inwoners, bedrijven en organisaties betrokken worden bij de veranderingen en op die manier meer kennis en vaardigheden verwerven om beter met conflicten om te kunnen gaan. De conclusie luidt dat er voor gemeenten om die reden niet alleen een kans maar zelfs een taak ligt bij het toepassen en verder ontwikkelen van gepaste manieren om conflicten te voorkomen of in een vroeg stadium op basis van wederzijdse belangen te bespreken. Als gemeenten hierin slagen in relatie tot hun inwoners, leveranciers en belanghebbende maatschappelijke organisaties, heeft dat naar verwachting een positieve impact op de maatschappij als geheel.

Geen voorbeeld

Er is geen voorbeeld bekend van een Nederlandse gemeente of andere overheidsinstelling die op deze of soortgelijke wijze haar conflictmanagementsysteem heeft herzien. Het is nog theorie.

Eindconclusie

De toenemende bronnen van conflicten binnen de Nederlandse maatschappij maken dat het steeds belangrijker wordt dat mensen de manier waarop zij met conflicten omgaan verbeteren. Conflicten kunnen namelijk als zij escaleren veel nadelige gevolgen hebben.

De huidige manier waarop de gemeentelijke overheid in veel gevallen met inwoners, bedrijven en instellingen communiceert op basis van de inhoud van regels, en conflicten uitvecht met juridische procedures, is voor verbetering vatbaar. De positieve en creatieve gevolgen van conflicten blijken vooral tot hun recht te komen als het conflict in onderling overleg, door onderhandelen met respect voor elkaars behoeften, wensen en belangen wordt opgelost. Er is inmiddels een scala aan methoden ontwikkeld die in verschillende stadia van een conflict kunnen worden gebruikt om een conflict op te lossen of te voorkomen, al dan niet met ondersteuning van een derde. Deze methoden zijn bruikbaar voor Nederlandse gemeenten, zij passen bij hun taak om welzijn te bevorderen en (belangen)conflicten tussen inwoners te voorkomen en op te lossen.

Het proces van verandering van de manier waarop door een gemeentelijke organisatie met conflicten wordt omgegaan, het herontwerp van het gemeentelijk conflictmanagementsysteem, houdt in dat ook de inwoners, bedrijven en organisaties van die gemeente daarbij betrokken worden en meer inzicht en vaardigheden in conflicthantering ontwikkelen. Dit inzicht en deze vaardigheden kunnen zij ook benutten bij andere conflicten dan die met hun gemeentelijke overheid. Het kan hun zelfredzaamheid op dit terrein vergroten. Dit leidt tot de conclusie dat er ook om die reden voor gemeenten niet alleen een kans maar zelfs een wezenlijke taak ligt om het gemeentelijk conflictmanagementsysteem te veranderen. Als gemeenten hierin slagen heeft dat naar verwachting een positieve impact op de maatschappij als geheel.

Geraadpleegde literatuur

Allewijn 2007

Mr. Dick Allewijn, *Met de overheid om tafel. Vertrouwen in de overheid als centraal thema in mediation*, Mediationreeks deel 6, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

Brenninkmeijer 2005

A.F.M. Brenninkmeijer, H.J. Bonenkamp, K. van Oyen, H.C.M. Prein en P. Walters (red.), *Handboek mediation*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2005.

Bureau Nationale ombudsman 2007

Bureau Nationale ombudsman, *'Regel is regel' is niet genoeg. Verslag van de Nationale ombudsman over 2006*, Den Haag: Bureau Nationale ombudsman 2007.

Cloke 2001

Kenneth Cloke, *Mediating dangerously. The frontiers of Conflict Resolution*, San Fransisco, USA: Jossey-Bass 2001.

Cloke 2006

Kenneth Cloke, *The Crossroads of Conflict. A Journey into the Heart of Dispute Resolution*, Calgary, CANADA: Janis Publications 2006.

Commissie Evaluatie Awb III 2007

Commissie Evaluatie Awb III, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*, Den Haag, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) 2007.

Costantino en Merchant 1996

Cathy A. Costantino en Christina Sickles Merchant, *Designing Conflict Management Systems. A Guide to Creating Productive and Healthy Organizations*, San Francisco, USA: Jossey-Bass 1996.

Dana 2001

Daniel Dana, *Conflict Resolution. Mediation Tools for Everyday Worklife*, New York, USA: The MacGraw-Hill Companies 2001.

De Dreu en Gelfand 2008

Carsten K.E. De Dreu en Michele J. Gelfand, *The Psychology of Conflict and Conflict Management in Organizations*, New York, USA: Lawrence Erlbaum Associates 2008.

De Koning en Brouwer 2008

mr. A.M. de Koning en mr. J. Brouwer, *Methode Overijssel: bouwen aan vertrouwen. De inzet van mediationvaardigheden en mediation door overheden*, NMI kennisreeks, Nederlands Mediation Instituut NMI 2008.

Deutsch, Coleman en Marcus 2006

Morton Deutsch, Peter T. Coleman en Eric C. Marcus (red.), *The Handbook of Conflict Resolution. Theory and Practice*, San Francisco, USA: Jossey-Bass 2006.

Fisher, Ury en Patton 2008

Roger Fisher, William Ury en Bruce Patton, *Excellent onderhandelen. Een praktische gids voor het best mogelijke resultaat in elke onderhandeling*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact 2008.

GemeenteMediation en SGBO 2007

De stand van mediation. Onderzoek bij gemeenten naar de stand van zaken rond mediation, GemeenteMediation en SGBO 2007

Giebels en Euwema 2006

Ellen Giebels en Martin Euwema, *Conflictmanagement. Analyse, diagnostiek en interventie*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff 2006.

Gifford 1989

Donald G. Gifford, *Legal Negotiation. Theory and applications*, St. Paul, USA: West Publishing Co. 1989.

Kolb en Williams 2003

Deborah M. Kolb, Ph.D. en Judith Williams, Ph.D., *Everyday Negotiation. Navigating the Hidden Agendas in Bargaining*, San Francisco, USA: Jossey-Bass 2003.

Ministerie van Justitie 2007

Conflicten hanteren met beleid. Definitierapport versterking conflicthantering bij Justitie, Den Haag: Ministerie van Justitie 2007.

Pel 2008

Mr. Machteld Pel, *Verwijzen naar mediation. Praktijkgids voor een effectief mediationvoorstel*, Mediationreeks deel 3, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.

Pel en Emaus 2007

mr. M. Pel en mr. J.H. Emaus (red.), *Het belang van belangen. Invalshoeken en visies*, Mediationreeks deel 7, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

Prein 2001

Dr. Hugo Prein, *Trainingsboek conflicthantering en mediation*, Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum 2001.

Programma Administratieve Lastenverlichting Burgers 2008

Een luisterend oor. Over het inzetten van mediationvaardigheden, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

Pruitt en Kim 2004

Dean G. Pruitt en Sung Hee Kim, *Social Conflict. Escalation, Stalemate, and Settlement*, New York, USA: The MacGraw-Hill Companies 2004.

Staatssecretaris van Justitie 2008

Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over organisatie en financiering van de gesubsidieerde rechtsbijstand, kenmerk 5570942/08, Den Haag: Ministerie van Justitie 2008.

Tolsma 2008

Hanna Dürtge Tolsma, *Bemiddelend bestuur. Juridische aspecten van bemiddeling bij de bestuurlijke besluitvorming*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

Wiggers-Rust 1999

Lidy F. Wiggers-Rust (red.), *Mediation: een nieuw instrument in het speelveld van milieu en ruimtelijke ordening*, Monografieën Mediation, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 1999.