



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DGBK/B&I/Interactie
Postbus 20011
2500 AE Den Haag

Publieke Beleidsbemiddeling





Colofon

Tekst:

dr. David Laws
prof. dr. Hendrik Wagenaar
dr. Jurgen van der Heiden
mr. Aik Kramer
Daniel Hogendoorn, MSc.

Fotografie:

Hollandse Hoogte, Amsterdam

Deze uitgave is opgesteld door het Amsterdam Centre for Conflict Studies
in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties

Uitgave

© 2012 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Den Haag

Publieke Beleidsbemiddeling

Definitie

Publieke beleidsbemiddeling is een methode voor partijen betrokken bij een (mogelijke) controverser om, ondersteunt door een beleidsbemiddelaar, via onderhandelingen te zoeken naar een belangengerichte consensusovereenkomst als vertrekpunt voor een legitiem, effectief en stabiel overheidsbeleid.

Inhoudsopgave

Inleiding	
Definitie	1
Inhoudsopgave	3
Voorwoord	7
Leeswijzer	8
Introductie	9
Een paar scenario's	12
- Provinciaal watermanagement	
- Een centrum voor daklozen	
- Het bepalen van de beste koers	
Besturen als navigeren	16
Het maken van een kaart	18
1. Wat is publieke beleidsbemiddeling?	22
1.1 Beleidsbemiddeling: waarom nu?	22
1.2 Het publieke domein, controverses en hardnekkige problemen	25
1.3 Belangen, rechten en macht	27
1.4 Wanneer heeft een publieke beleidsbemiddeling zin?	29
1.5 Beleidsbemiddeling en het recht	31
1.6 Hoeveel inzet kost een beleidsbemiddeling?	34
1.7 Wat als beleidsbemiddeling faalt?	35
1.8 Betere regelgeving?	37
1.9 Vragen uit elk participatietraject	37
1.10 Publieke beleidsbemiddeling als antwoord	39
2. Hoe verloopt een publieke beleidsbemiddeling?	42
2.1 Een vroege schatting: wat, hoe en wie?	43
2.2 Bijeenbrengen (Convening)	45
2.2.1 De Convenor	45
2.2.2 Sponsoring	46
2.2.3 Wie komt er aan tafel?	46
2.2.4 Vertegenwoordiging	48
2.2.5 Ontwerp van grondregels	48
2.2.6 Het binden van de partijen.	49
2.2.7 Problemen gemeenschappelijk maken	50
2.2.8 De bemiddelaar is verantwoordelijk voor de bemiddeling	52

2.3	Leren	53	5. Verskillende vormen van publieke beleidsbemiddeling	90	
2.3.1	In kaart brengen	54	5.1	Joint-Fact-Finding – zoeken naar kennis	90
2.3.2	Partijen verhelderen hun belangen en alternatieven	55	5.2	Uitonderhandelde regelgeving – zoeken naar een regel	93
2.3.3	Technische Kennis Begrijpelijk Maken	56	5.3	Casus: de omgevingswet – geschikt voor onderhandelend wetgeven?	94
2.3.4	Leren over Waarden	57	5.4	Gebiedsontwikkeling – zoeken naar een plan	96
2.3.5	Wat zijn de mogelijkheden?	58	5.5	Burgerparticipatie – zoeken naar legitimiteit	98
2.4	De Onderhandelingsfase	60	5.6	Casus: Beleidsbemiddeling horeca-openingstijden Zandvoort	99
2.4.1	Mutual Gains Approach	60			
2.4.2	Samenstellen van mogelijke overeenkomsten	63	6. Andere vormen om een controverse aan te pakken	106	
2.4.3	Het schrijven van een (concept-)overeenkomst	64	6.1	Het conflict of het probleem vermijden	107
2.4.4	Steun van achterban aan de overeenkomst	64	6.2	Zonder Ondersteuning Onderhandelen	107
2.5	Uitvoering	65	6.3	Van twee partijen naar meer partijen	108
2.5.1	Van informele overeenkomst naar formele procedure	65	6.4	Facilitation	109
2.5.2	Uitvoering & Monitoren	66	6.5	Niet-bindende Arbitrage	110
2.5.3	De bemiddelaar en de overeenkomst	66	6.6	Naar de Rechter	111
			6.7	Mediation via de rechtspraak	113
3. Wat is een goede beleidsbemiddelaar?		68	6.8	Beperkingen van een gang naar de rechter	114
3.1	De beleidsbemiddelaar: een korte rolbeschrijving	69	6.9	Bemiddeling ná rechtspraak	116
3.2	Communicatie: Dialoog, Debat & Onderhandeling	70	6.10	Werken aan capaciteit voor publieke beleidsbemiddeling	116
3.3	Autonomie	71			
3.4	De bemiddelaar zoekt naar consensus	71		Opmerkingen over Taal en Jargon	128
3.5	De bemiddelaar biedt geen inhoudelijke oplossingen	73		Literatuurlijst	130
3.6	De beleidsbemiddelaar heeft kennis van zaken	74		Auteurs	133
3.7	Een bemiddelaar is onpartijdig...maar niet neutraal	74		Dankwoord	135
3.8	Selectie van de bemiddelaar	75			
3.9	Een bemiddelaar heeft geen formele macht	77			
3.10	Veilige Ruimte	77			
4. Andere Kwesties Bij Beleidsbemiddeling		82			
4.1	Bemiddeling: besloten of open?	82			
4.2	Omgaan met de Media	83			
4.3	Omgaan met onwillige partijen	84			
4.4	Hoeveel bemiddelaars?	85			
4.5	Onderhandelingen staan niet op zichzelf	86			
4.6	Hoe zit het met NIMBY?	86			



Voorwoord

Beleidsbemiddeling is geen splinternieuw idee: er zijn al veel succesverhalen over te vertellen. Toch verdient het meer aandacht en bekendheid. Dit boek kan daartoe een belangrijke bijdrage leveren.

Juist in Nederland zou beleidsbemiddeling buitengewoon kansrijk moeten zijn. Nederlanders houden van compromissen¹ en zijn bereid te investeren in de zoektochten die daartoe zouden kunnen leiden. Het geven en nemen dat daarbij hoort, het vermogen te luisteren en constructief te reageren, het bieden van ruimte voor creatieve uitstapjes zonder vervolgrisco, ze horen alle bij de manier waarop veel Nederlanders nu al met belangenconflicten omspringen. Het juiste culturele klimaat voor vormen van begeleide onderhandelingen is in Nederland royaal aanwezig.

Maar beleidsbemiddeling is een vak. Het biedt meer ruimte dan conventionele mediation, maar kan daardoor ook onverwacht vastlopen. Een goede beleidsbemiddelaar is zich van de valkuilen van zijn professie bewust en bereidt zich erop voor ze te omzeilen. Eerdere ervaringen vanuit die professie kunnen daarbij enorm behulpzaam zijn. De in dit boek behandelde voorbeelden behoren tot het belangrijkste leer materiaal.

Ervaringen met beleidsbemiddeling binnen en buiten Nederland hebben hun neerslag gevonden in het in dit boek beschreven methodologische raamwerk dat onder vele verschillende omstandigheden uitstekend heeft gefunctioneerd. De uitgangspunten van het succesvolle Program on Negotiation van Harvard University zijn daarin duidelijk herkenbaar. Toegesneden op de Nederlandse omstandigheden bieden ze ook in ons land ruime kansen voor het vinden van breed gedragen oplossingsrichtingen voor complexe maatschappelijke vraagstukken.

Het is niet verrassend dat in een klein vol land, ruimtelijke ordeningskwesties alleen al voor meer dan voldoende toepassingsmogelijkheden zorgen. Maar daar hoeft de door de auteurs bepleite benadering zich niet toe te beperken. Wie geïntrigeerd is door beleidsbemiddeling als professionele uitdaging of politieke oplossingsrichting vindt hieronder een compacte en heldere beschrijving van een belangrijk maatschappelijk instrument.

A.H.G. Rinnooy Kan

¹ NB. In de rest van dit rapport wordt de term compromis op een specifieke en beperkte manier ingevuld die contrasteert met het gebruik in dit voorwoord. Wij hebben compromis gebruikt om een proces te beschrijven waarin overeenstemming bereikt wordt door concessies te doen over eisen en principes. Een compromis heeft in deze betekenis een negatieve lading en steekt af tegen processen die overeenstemming bereiken door overleg en probleemoplossend onderhandelen. De heer Rinnooy Kan gebruikt compromis hier op een rijkere - en correcte - wijze. Namelijk door het volledige repertoire aan praktijken te beschrijven waarmee individuen en groepen trachten samen vooruit te komen in conflictueuze of controversiële omstandigheden. Dit gebeurt vaak langs lijnen die aanvankelijke doelen en posities verder ontwikkelen. Het zoeken naar compromissen lijkt dan op een praktische kunst die erg in de buurt komt van de manier waarop wij het woord consensus gebruiken.

Leeswijzer

Publieke Beleidsbemiddeling is een manier om weerstand, complexiteit en belangenverschillen in de maatschappij om te zetten in helder, legitiem en effectief publiek beleid. Een belangrijk doel van beleidsbemiddeling is een onderhandelde overeenkomst waar alle deelnemende partijen achter staan. De overheid is vrijwel altijd partij. Een overeenkomst dient zowel de publieke beleidsdoeleinden van de overheid, als de belangen van de andere partijen.

Beleidsbemiddeling is een soms welkom alternatief. Politieke besluitvorming of juridische procedures leiden in geval van publieke controverses immers niet altijd tot de beste oplossingen. Publieke beleidsbemiddeling vormt een aanvulling op deze processen. Publieke beleidsbemiddeling bevordert het samenwerken met andere partijen betrokken in de controverse. De beleidsbemiddelaar ondersteunt de betrokkenen in samenwerkend en probleemoplossend onderhandelen. Hiermee kunnen overheden eerlijke, stabiele, efficiënte en effectieve resultaten behalen in beleidsvorming op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau.

Publieke beleidsbemiddeling helpt betrokken partijen met maatschappelijke controverses om te gaan. Het is daarnaast bruikbaar om een nieuw plan te ontwikkelen in de ruimtelijke ordening, of om betere regels op te stellen in samenspraak met een gemeenschap. Er hoeft

Publieke Beleidsbemiddeling is een manier om weerstand, complexiteit en belangenverschillen in de maatschappij om te zetten in helder, legitiem en effectief publiek beleid.

nog geen expliciete controverse te zijn. Publieke beleidsbemiddeling kan namelijk ook proactief ingezet worden om te innoveren in beleid als het kan en niet als het moet. Ook bij innovatie van beleid bieden gangbare procedures niet altijd de beste oplossing. Bij al deze manieren heeft publieke beleidsbemiddeling de ambitie om breed gedragen beleid te creëren. Publieke beleidsbemiddeling biedt een antwoord in situaties waarin bestaande procedures niet voldoen, of het probleem en de oplossing onduidelijk zijn.

Publieke beleidsbemiddeling bevindt zich te midden van vele andere manieren om met maatschappelijke controverses om te gaan. Sommige zijn weinig ingrijpend, zoals facilitation. Andere zijn ingrijpender, zoals rechtspraak. Elk van deze manieren heeft voor- en nadelen. In dit rapport wordt publieke beleidsbemiddeling centraal gesteld, als een lengtegraad waarop men de alternatieven kan bepalen. In dit rapport wordt de praktijk van publieke beleidsbemiddeling uitvoerig beschreven, zodat ook duidelijk wordt wat het niet is. De rollen van de beleidsbemiddelaar en de deelnemende partijen (in het bijzonder de overheid) staan centraal. Hoe werken zij samen en binnen wat voor situaties?

Dit rapport is zo opgesteld dat lezers het niet van kop tot staart hoeven lezen. In plaats hiervan, kan men ook heen en weer lezen tussen de verschillende kopjes. Met dit rapport willen wij een overzicht bieden met beschrijvingen, praktische richtlijnen en ethische redenen voor publieke beleidsbemiddeling. Het rapport is geschreven voor alle partijen bij een beleidsbemiddeling, inclusief bestuurders van de overheid en beleidsbemiddelaars. Door de brede opzet worden in dit rapport weinig technische termen gebruikt. De redeneringen (en het onvermijdelijke wereldbeeld!) achter beleidsbemiddeling worden expliciet uiteengezet.



Introductie

Een paar scenario's

Provinciaal watermanagement

Stelt u zich het volgende scenario voor: als de verantwoordelijke bewindspersoon voor het provinciaal watermanagement ziet u zich vanwege de klimaatverandering geconfronteerd met de noodzaak om de plannen bij een overstroming te heroverwegen. De analyse die een ingenieursbureau voor u heeft afgenomen, suggereert dat de risico's dringender zijn dan tot dan toe gedacht en dat actie in de nabije - en niet verre - toekomst nodig is. U bekijkt de opties die zijn voorgesteld voor de IJssel. U weet dat het baggerproject dat het ministerie heeft voorgesteld tot ophef over duurzaamheid zal leiden en u betwijfelt zelf ook de wijsheid van het plan. Uw adviseurs vertellen u dat het vervroegen van de tweede stap in het plan van het Ministerie de overstromingsrisico's kan ondervangen en andere aspecten van het gebied kan verbeteren, zoals de ruimtelijke kwaliteit. Dit alternatieve plan behelst ook het bouwen van een 'bypass' om de piekwaardes in het waterniveau te absorberen.

Hoe meer u kijkt en praat, hoe meer partijen aanspraak lijken te maken op het gebied. Binnen de provincie bestaat de vraag of het eigen project nu onder watermanagement of ruimtelijke ordening valt. Kampen, de dichtstbijzijnde stad, is betrokken bij een regionaal samenwerkingsverband met Zwolle om te verworden tot een zogenaamde 'urban node' of 'network city', in

lijn met een nationaal bestemmingsplan. De Bypass zal midden in het gebied komen te liggen van deze samenwerking. De betrokken steden willen graag dat de vragen rond de bypass worden behandeld binnen hun samenwerkingsverband, in plaats van op het provinciale niveau. Bij elke stap die u neemt, wordt de concurrentie groter. De evenementen die u organiseert om het publiek warm te maken en te informeren over de noodzaak van het project en de technische achtergrond van het voorgestelde ontwerp, roepen per direct verzet op en geven bezieling aan heftige protesten. Boeren die zich verwaarloosd of genegeerd voelden in de recente planning van een nieuwe spoorlijn, lijken vastbesloten om te verzekeren dat dit niet nog eens zal gebeuren. Samen met andere bewoners die door de plannen geraakt worden, beginnen zij de publieke bijeenkomsten als formele gelegenheden te gebruiken om hun zorg te uiten en hun bereidheid te demonstreren om het bypass project ter discussie te stellen. Uw doel om het publieke proces te gebruiken om hen te informeren over de achtergronden van het project, wordt door deze reacties geblokkeerd.

Bewoners uit een ander dorp verzetten zich tegen de gevolgen die het plan voor hen zal hebben. Zij dramatiseren een fout in de bestuurlijke procedure, om weer te geven dat zij buiten de discussies over het project zijn gehouden. Het lukt hen om de pers en de TV te mobiliseren en plotseling bevindt u zich midden in een mediaspektakel. Deze uitdagingen en protesten verspreiden zich zelfs naar de meest technische aspecten van het project. De protesten belichten de onzekerheid die nog bestaat over de noodzaak van het project en over welke acties ondernomen moeten worden. De noodzaak voor de bypass komt voort uit berekeningen die zelf weer op voorspellingen gebaseerd zijn. De voorspellingen betreffen de piekstromingen in de rivieren en de beleid- en ingenieursbeslissingen rondom het accommoderen van deze piekstroming binnen de rivierbekkens. Alle nu betrokken partijen zien in dat het project plotseling belangrijker en urgenter wordt – of juist minder – bij een verschuiving in de voorspellingen. Een ander heikel punt is de financiering. In het licht van de met elkaar concurrerende claims en tastbare onzekerheid, is het moeilijk om de brede steun vol te houden die het project behoeft om verder te kunnen. U begint zich af te vragen, verstandig als het plan is, of het ooit realiteit zal worden en wat dit zal betekenen voor de toekomstige bewoners van de provincie.

Een centrum voor daklozen

Of neem een stedelijke versie van dit verhaal. Als Wethouder van stad X, bent u verantwoordelijk voor het tegemoetkomen aan de urgente behoefte aan een stedelijk administratief centrum voor daklozen. Deze centrale dienst is belangrijk om te voorkomen dat daklozen verstrikt raken in een web van bureaucratische regels en vereisten. Uw staf kijkt rond in de stad en vindt een goede locatie voor de centrale dienst. Uw adviseurs vertellen u dat geen betere zult vinden: toegankelijk voor de daklozen, financieel voordelig voor de stad en geschikt om het nodige administratieve werk te verrichten. Deze argumenten vinden lokaal echter weinig weerklank. De eerste discussie over het voorstel om de dienst te plaatsen op de voorgestelde locatie leidt direct tot weerstand. Bewoners zijn bezorgd over de lokale veiligheid, het imago van de buurt en de mogelijke daling van de huizenprijzen. Uit hun argumentatie volgt impliciet ook een angst dat de dienst na vestiging alleen maar zal groeien. Winkeliers organiseren zich om zorgen naar buiten te brengen. Zal deze dienst hun zaken beïnvloeden? Zal het centrum

een magneet voor de daklozen worden? En zo ja, wat betekent dit dan voor hun zaken? De daklozenorganisaties zijn verdeeld over het project en lijken in verschillende richtingen te denken. Uw eerste reactie is om door te zetten. De lokale weerstand en de gebruikte argumenten zijn nu niet bepaald een verrassing. Het is echter uw taak om er voor te zorgen dat deze nijpende sociale kwestie geadresseerd wordt op een tijdige, effectieve en efficiënte manier. De daklozen zijn mensen waar de gemeenschap zorg voor draagt. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid (en daarmee ook van u) om ervoor te zorgen dat het project wordt uitgevoerd. U gebruikt publieke bijeenkomsten om lokale groeperingen te informeren over de noodzaak van het vestigen van de centrale dienst en om hun zorgen in kaart te brengen. Spijtig genoeg willen ze daar niets van horen. Het zijn vaardige organisatoren die behendig hun zorgen naar voren brengen. Een lokale inspraakavond verwordt tot een circus. Uw logische argumenten verdrinken in een zee van onrust. Het bewijs om de vestiging van het centrum te rechtvaardigen en aan te tonen dat zorgen over veiligheid misplaatst zijn, vervliegt tussen de golven van protest en onvrede. De door de bewoners en winkeliers opgestarte juridische procedure overschaduwet niet alleen de avond, maar het hele proces. U begint zich af te vragen of u ooit in staat zult zijn om de dienst een plek te geven en wat dit zal betekenen voor de daklozenproblematiek.

Soortgelijke patronen komen ook voor in het kader van de ontwikkeling van wet- en regelgeving, zoals in de verderop in dit rapport beschreven casus over de Omgevingswet. Als een wet fundamenteel op de schop gaat, zoals bij de Omgevingswet het geval is, zullen een groot aantal partijen - binnen en buiten de overheid - worden beïnvloed. Al die partijen baseren hun doelen en handelwijzen voor een deel op de bestaande wet. Bij het ontwikkelen, herstructureren en/of harmoniseren van de betreffende regelgeving is een voortdurende interactie met de betrokken partijen van belang. Blijft dit achterwege dan is het waarschijnlijk dat de opstelling en latere toepassing van de nieuwe regelgeving tot fricties zal leiden.

Het bepalen van de beste koers

Het portret van onderlinge afhankelijkheid dat in dit soort omstandigheden verschijnt, is een aanhoudend en in toenemende mate aanwezig kenmerk van het ontwikkelen van beleid op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Het heeft direct invloed op de capaciteit van gekozen bestuurders en ambtenaren om hun verantwoordelijkheden te kunnen vervullen. Publieke steun voor complexe projecten is in de praktijk vaak lastig te verkrijgen en te behouden, zelfs wanneer leidinggevendenden beschikken over vanzelfsprekende antwoorden. Een beroep op autoriteit vanwege een institutionele positie, expertise, visie, of het publieke belang zal vaak ontoereikend blijken. Zeker wanneer er sprake is van georganiseerd en intelligent verzet van belanghebbenden die door het publieke optreden worden geraakt. Zulk verzet is nog lastiger wanneer de belanghebbenden een punt hebben. Eventuele zorgen zijn dan niet weg te zetten als “Not in My Back Yard” (NIMBY). Dat past immers veelal niet bij de details van de problemen en biedt geen ruimte aan andere inzichten of tegenargumenten. Veel, zo niet de meeste, publieke projecten (en hun context) zijn complex genoeg om altijd gepaard te gaan met onzekerheden over het effect van een specifieke interventie. Zal de bypass werken als voorzien? Zal het genoeg zijn bij een overstrooming? Zal het ooit nodig

blijken? Wordt de centrale dienst het nieuwe geïntegreerde administratieve centrum voor daklozen of wordt het vooral een locatie waar de daklozen uit de buurt bijeenkomen? Wat zijn de effecten dan op de buurt? Zijn de risico's die de nieuwe regelgeving adresseert wel goed begrepen? Is de norm die gesteld wordt wel voldoende? Zal de overheid in staat blijken de regels te implementeren? Alle feiten, analyses en argumenten om uw plan te ondersteunen zullen tegenstanders proberen te bestrijden.

Morele en politieke argumenten voegen nog een laag toe aan deze complexe compositie toe. In het zeldzame geval waar de noodzaak voor actie helder is en de effecten van het voorstel zeker zijn, kan alsnog de aanvaardbaarheid ter discussie komen te staan met vragen als: 'Is dit eerlijk? Zou u zelf bereid zijn de kosten of de risico's van een optreden te dragen als u in mijn schoenen stond? Is het eerlijk om deze acceptatie überhaupt aan iemand te vragen?' Deze vragen zijn bijna altijd aanwezig bij diegenen die lijden als gevolg van een publiek optreden of de wijsheid er van betwijfelen. Ze bieden een krachtige basis voor verzet. Wanneer de uitkomsten onzeker zijn, is het nog lastiger om deze vragen te pareren en complexer om te adresseren. Is het eerlijk om aan families te vragen om de hoge niveaus van onzekerheid te accepteren die een nieuwe dijk, of een dienstencentrum, of een regel zal creëren? Wat betekent het om eerlijk te zijn onder deze omstandigheden?

De dynamiek die zulke voorvallen creëren, vergroot de uitdaging waar publieke ambtsdragers voor staan. Neem bijvoorbeeld het geval van de bypass. Het publiceren van een plan dat tot in de details is uitgewerkt, zal belanghebbenden er allereerst toe bewegen om een standpunt in te nemen. Vanaf het prille begin zullen groeperingen zichzelf als winnaars of verliezers zien en daarmee voor of tegen het plan zijn. Met een complexiteit aan technische kwesties, zijn meningsverschillen over de waarschijnlijkheid, grootte en betekenis van bijeffecten onvermijdelijk. Deze meningsverschillen vergroten veelal de verschillen tussen de standpunten van de belanghebbenden en de overheid. Omdat partijen hun legitieme belangen door het plan bedreigd zien, zullen zij medestanders met hetzelfde lot zoeken en snel de nodige bewijsstukken en technische argumenten verzamelen om hun positie te onderbouwen.

Ambtsdragers die expertise inschakelen om de kracht van protesten af te zwakken, zullen ervaren dat de belanghebbenden zich verzekerd hebben van hun eigen experts. Terwijl de verschillende argumenten hun tegenargumenten opzoeken, zal elke zijde zich strategisch gaan gedragen, in lijn met de ingezette competitie. Partijen zullen bewijs selecteren dat hun positie versterkt en dat wat hun positie verzwakt, verdisconteren of aanvallen. Zij zullen de situatie anders framen. Samen met een haast onvermijdelijke vooringenomenheid, kan men verwachten dat de kloof tussen posities verbreedt en intern consistente rechtvaardigingen ontstaan over 'waarom de overtuigingen juist en ethisch zijn, in tegenstelling tot die van de ander.' De partijen zullen doorgaans enige druk van gelijkgestemden ervaren om in woord en daad niet af te wijken van hun eerdere posities; cognitieve processen vergroten bovendien deze druk.² De ervaren druk en percepties leiden tot sterkere retoriek en hardere tactieken.

² Deutsch, M. (1973) *The resolution of conflict. Constructive and destructive processes*. Yale University Press: New Haven.
Kunda, Z. (1999) *Social cognition: making sense of people*. Cambridge, MA: the MIT Press.

Daarnaast ontstaat veelal een volharding in de overtuiging dat men alleen maar kan slagen door de strijd te winnen en dat men alleen kan winnen door te escaleren.³ Terwijl elke handeling de tactieken en volharding een tandje verzet naar het doel 'winnen', wordt het steeds lastiger om te ontsnappen aan de dynamiek van de escalatie – ook als deze voorspelbaar is. Het resultaat is een totale strijd die zou kunnen eindigen wanneer een partij 'wint', maar die de goede betrekkingen, het begrip en de vooruitzichten voor een toekomstige samenwerking als slachtoffers op het slagveld achterlaat. De echte tragedie is dat de energie en het engagement die ontstaan rond controversiële plannen te vaak in deze richting beweegt. Dit gebeurt precies op het ogenblik dat publieke problemen complexer worden, onzekerheid rond publiek optreden doorzet, de diversiteit aan partijen en belangen groeit en de noodzaak om de legitimiteit van het overheidshandelen te vergroten steeds verder groeit. De energie, intelligentie en publieke verbondenheid die zich rond deze kwesties vormt, kanaliseert vervolgens in protest en verzet. Wij zijn van mening dat het ook anders kan. De eisen en de kansen die door dit soort daadkrachtig engagement aan alle kanten opgewekt worden, zijn bij alternatieve manieren om publieke actie te organiseren, juist de brandstof om het publieke belang mee aan te drijven - en om met conflicten en protesten om te gaan. Publieke ambtsdragers voelen zowel de druk en het potentieel en zoeken naar een manier om de opgewekte energie om te zetten in een constructieve (maar zeker geen bedaarde) vorm van publiek engagement en beleidsontwikkeling. Publieke ambtsdragers krijgen in de praktijk, op vaak onverwachte momenten, plotseling een scherp zicht op de belangen. Ook ervaren zij soms dat de legitimiteit van de overheid versterkt wordt door simpele handelingen zoals door te luisteren of aanwezige zorgen als redelijk te zien. Het blijkt echter lastig om achteraf op deze inzichten te reflecteren of om deze mee te nemen in het toekomstige werk. Toch kan men een grote verscheidenheid aan improvisaties vinden in het maken van publiek beleid. Wij zit dit als een inspanning om op ervaringen voort te bouwen en het repertoire aan praktijken, waar publieke ambtsdragers zich op kunnen richten, uit te breiden wanneer actie nodig is. Publieke beleidsbemiddeling is binnen dit repertoire een goed uitgedachte procedure.

Besturen als navigeren

In de hierop volgende hoofdstukken bieden wij een gedetailleerd overzicht van publieke beleidsbemiddeling. Wij presenteren de kernpunten, adresseren sleutelvragen die op zullen komen bij potentiële gebruikers van publieke beleidsbemiddeling en benadrukken kwesties die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling en het gebruik in de Nederlandse beleidspraktijk. Deze praktijk wordt nu al gekenmerkt door een repertoire aan interactieve experimenten waar binnen publieke ambtsdragers en andere partijen samen proberen te navigeren door nieuwe, complexe en vaak vervelende omstandigheden. Omstandigheden waar toch goed beleid in ontwikkeld en uitgevoerd moet worden.

Onze beschrijving van publieke beleidsbemiddeling is een poging om een heldere meridiaan vast te stellen in deze veranderlijke, verraderlijke en turbulente wateren. Hiermee stellen wij

³ Pruitt, D.G. & Kim, S.H. (2004) *Social conflict: Escalation, stalemate and settlement*. New York: Mc Graw Hill.

niet dat beleidsbemiddeling het universele antwoord is. Noch willen wij suggereren dat het toegepast kan worden op alle problemen en binnen elke context. We proberen de publieke ambtsdrager die zijn werk moet verrichten binnen bepaalde eisen en andere beperkingen, meer mogelijkheden te bieden. Dat doen wij door één beleidspraktijk – interessant om zijn eigen merites – helder en uitgebreid uiteen te zetten, zodat een zinvolle en geïnformeerde afweging van alternatieven mogelijk is.

Het probleem om verschillende aanpakken van beleidsontwikkeling en uitvoer te vergelijken, lijkt op hoe op zee goede navigatietechnieken werden ontwikkeld. De vroege schippers en opperstuurmannen konden uitgaan van een heldere en precieze definitie van hun breedtegraad. Zo konden zij vertrouwen op de stabiele relatie tussen de zon en de aarde, het magnetische veld van de aarde, de positie van de Poolster en het Zuiderkruis in de lucht. Daarmee beschikten zij over een gedetailleerd en accuraat beeld van hoe zuidelijk of noordelijk zij zich bevonden. Zij konden de evenaar als een natuurlijk kenmerk van de aarde zien en er hun positie op bepalen. De capaciteit om de noord-zuid dimensie te meten, gaf hen een solide begrip van hun positie en het vertrouwen om met absolute validiteit te handelen. Lengtegraden waren echter een heel ander verhaal en komt veel dichterbij de problemen die spelen in het kader van publieke beleidsbemiddeling. Zonder de zekerheid van de breedtegraden, moesten de vroege opperstuurmannen het doen met 'gegist bestek'; een navigatiemethode waarbij - vanuit de vertrekpositie - aan de hand van de koers, de snelheid en de afgelegde afstand, de positie werd bepaald. De gevolgen waren vaak desastreus – verdwalen en schipbreuk kwamen regelmatig voor.

Het probleem van de lengtegraad werd uiteindelijk opgelost door een mechanische uitvinding: een klok die precies genoeg liep om stuurlied hun huidige positie te late bepalen aan de hand van een vergelijking met de tijd op een vooraf bepaalde referentie locatie. Deze locaties, of nulmeridianen, kenden geen externe basis in de fysieke kenmerken van de aarde of de plek van de aarde in de astronomische ruimte. De kaartenmaker Mercator gebruikte Antwerpen als nulmeridiaan in zijn eerste atlas. Het Parijse observatorium plaatste vervolgens de nulmeridiaan van Parijs als een prominent referentiepunt in de vroege navigatie. In 1884 werd uiteindelijk Greenwich gekozen werd als nulmeridiaan op de Internationale Meridiaan Conferentie in Washington D.C. Tot die tijd was de status van de nulmeridiaan alleen verzekerd door de aanwezigheid van het Koninklijke observatorium en het feit dat Britse en andere stuurlied het als conventie opnamen.

Om functioneel te zijn moesten de meridianen genoeg gedefinieerd zijn om stuurlied in staat te stellen heldere en consistente vergelijkingen te maken. Wij hebben geprobeerd om dit ons huidige verhaal over publieke beleidsbemiddeling ook te doen. Wij geven als referentiepunt een heldere beschrijving van het begrip publieke beleidsbemiddeling waar andere vormen van interactieve beleidsvorming mee kunnen worden vergeleken. Daarom baseren wij onze beschrijving op de antwoorden die publieke beleidsbemiddeling biedt op een stel bredere publieke vragen die samen vorm geven aan dit soort beleidspraktijken. Door dit raamwerk van vragen en de antwoorden uiteen te zetten hopen wij het makkelijker te maken om een goede vergelijking te maken. Ook willen wij met dit rapport bijdragen aan het kritisch nadenken over ervaringen met publieke beleidsbemiddeling en andere interactieve beleidspraktijken.

Het maken van een kaart

“My motivation for coming over [to study negotiation at the Program on Negotiation] in the very first instance was: “Hey we’re succeeding in the city planning world. We’re getting tons of people to come out and participate. Now we’re in trouble. We don’t have the slightest idea what to do, now that we’ve got them all to participate because they all want different things and we have absolutely no idea in our practice of what to do about that.”

Professor Lawrence E (Larry) Susskind⁴

In dit rapport laten wij zien hoe publieke beleidsbemiddeling helpt bij de zoektocht naar overeenstemming in het publieke domein. Publieke beleidsbemiddeling bevordert een stabiele en uitvoerbare consensusovereenkomst⁵ binnen maatschappelijke controverses. De beleidsbemiddelaar beheert de bemiddeling en ondersteunt de betrokken partijen bij het zoeken naar een breed gedragen overeenkomst. In dit rapport wordt beleidsbemiddeling gebruiksvriendelijk in kaart gebracht. Wij beschrijven hoe door beleidsbemiddeling een op maat gemaakt forum ontwikkelt dat betrokken partijen helpt om samenwerken, te onderhandelen en conflicten op te lossen. Daarnaast beschrijven wij hoe beleidsbemiddeling spanningen kan ombuigen naar nieuwe mogelijkheden, breed gedragen overeenkomsten en uiteindelijk naar een nieuwe werkbare orde.

Een beleidsbemiddeling geeft, bij wijze van spreken, zelf ook lengte en breedtegraden aan een controverse, zodat partijen weten waar ze op aansturen en hoe ze het beste kunnen gaan samenwerken. Dit rapport is gebaseerd op wetenschappelijke studies en interviews met ervaren beleidsbemiddelaars in binnen- en buitenland. Omdat op abstracties alleen niet te handelen valt, geven wij ook concrete en precieze richtlijnen. Complexe theorieën, hoe interessant en handig deze ook kunnen zijn, komen niet aan bod. Wij richten ons op groepen voor wie beleidsbemiddeling een optie is. Bij dit alles past wel een kanttekening. Een kaart maken vraagt om het generaliseren van ervaringen. Bovendien heeft een kaart een duidelijk doel en daarmee verdwijnen andere mogelijke doelen naar de achtergrond. Ook wij kunnen in dit rapport de diversiteit in de realiteit niet volledig weergeven. Elke beleidsbemiddelaar heeft zijn eigen stijl en elke situatie vraagt weer om een iets andere aanpak. Niettemin bieden wij een goede leidraad. Momenteel is beleidsbemiddeling in Nederland een onderbenutte methode. Daarom beschrijven we in dit rapport ook wat de voordelen van beleidsbemiddeling zijn. Dat beleidsbemiddeling deze voordelen heeft, betekent niet dat het voor elke situatie geschikt is. Daarnaast bestaat het gevaar dat het begrip beleidsbemiddeling zover

⁴ Program On Negotiation, Harvard Law School (PON) <http://www.pon.harvard.edu/?floater=99>

⁵ Consensus, zoals wij het hier gebruiken, betekent niet unanimiteit. Het beschrijft de praktische kunst om het een groep mogelijk maken samen verder te komen in conflictueuze of controversiële omstandigheden. Consensus zorgt voor een gedeelde inzet om een brede overeenstemming te vinden die contrasteert met strategische tactieken die gebruikt kunnen worden om een simpele meerderheid te produceren. De test voor consensus is praktisch. In publieke beleidsbemiddeling neemt het vaak de vorm aan van een bemiddelaar die de vraag stelt: “Is er iemand aan tafel die niet met het voorstel kan leven?” Consensus staat voor een overdonderende overeenstemming ten opzichte van deze vraag. Vaak na meerdere rondes van zoeken en het uiteindelijk vinden van manieren om te reageren op redelijke bezwaren.

wordt uitgehold dat het weinig betekenis meer heeft. Om deze redenen bakenen wij het begrip beleidsbemiddeling in dit rapport helder af. Verder geven wij duidelijke criteria om een beleidsbemiddeling op te zetten en te beoordelen.

Wij gaan er in dit rapport vanuit dat het beter voor partijen is om de methode aan te passen aan de situatie, dan de situatie aan te passen aan de methode. Dit klinkt logisch maar toch is de huidige praktijk vaak anders. Veel situaties in het publieke domein worden vrijwel automatisch in een juridische pasvorm gegoten en klaargestoomd voor de rechtszaal. Dat juridisering gangbaar is, betekent niet dat dit de enige of de beste mogelijkheid is die voorhanden is. Wij wijzen met dit rapport graag op de voordelen van beleidsbemiddeling als uitgangspunt in het publieke domein. Als men beleidsbemiddeling in controverses met veel partijen als beginkeuze ziet, dan is er nog een vangnet wanneer de partijen er niet uit komen. Partijen kunnen dan altijd nog ingrijpender middelen inzetten, zoals rechtspraak. Het is echter veel lastiger om na een rechtszaak nog een beleidsbemiddeling in te gaan. De relaties kunnen zo verstoord raken dat onderhandelingen niet meer mogelijk is. Met dit rapport willen wij partijen in staat stellen om in elke fase van een situatie principiële en praktische keuzes te maken. Gaat de voorkeur uit naar een beleidsbemiddeling dan schetsen wij een beeld van hoe dat dan vorm kan krijgen.



1

Wat is Publieke Beleidsbemiddeling?

1.1 Beleidsbemiddeling: waarom nu?

In dit hoofdstuk wordt vrij globaal ingegaan op maatschappelijke controverses, de methode van publieke beleidsbemiddeling, de noodzaak, de bestuurlijke context, de succes- en faalfactoren en tot slot op participatievraagstukken. Waarom nu beleidsbemiddeling? Zowel bestuurders als bestuurskundigen zijn het erover eens dat stedelijk bestuur (urban governance) niet langer een zaak is van een kleine elite van bestuurders, bouwondernemingen, woningbouwcorporaties en banken, maar daarentegen een zaak is van veel spelers met uiteenlopende belangen, opvattingen, ervaringen en machtsposities. Denk aan maatschappelijke organisaties, scholen, ziekenhuizen en burgers. De term die in de literatuur gebruikt wordt om deze situatie aan te duiden is *decentred*.⁶ *Decentred* betekent enerzijds ‘gefragmenteerd’ maar verwijst ook naar het gegeven dat iedere speler zijn eigen betekenis toekent aan een stedelijke kwestie. Wat in de ogen van een stedelijke dienst bijvoorbeeld een verloederde wijk is, kan een wijk vol persoonlijke herinneringen en vriendschappen zijn voor de bewoner die er al veertig jaar woont.

⁶ Bevir, M. and Rhodes, R. A. W. (2010) *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Bestuurskundigen laten zien dat een succesvolle aanpak van stedelijke vraagstukken vereist dat de doelgroep van het beleid zich mede-eigenaar voelt van de aanpak ervan. Burgers, cliënten en professionals moeten de activiteiten van de betrokken overheidsinstellingen of professionele organisaties onderschrijven.⁷ Maar het vermogen om toegang te krijgen tot en mee te doen met governance arrangementen is zeker niet gelijk verdeeld in een stad. Om deze reden ontwikkelde de bekende stedelijke onderzoeker Clarence Stone het begrip ‘civic capacity’, door Wagenaar en Duiveman⁸ vertaald als ‘stedelijke daadkracht’. Hierin wordt de gerichtheid op het openbaar bestuur en beleidselites losgelaten voor een meer omvattend begrip van stedelijke gemeenschappen. Het gaat er in stedelijke daadkracht om hoe stedelijke gemeenschappen en formele organisaties samenwerken om breed gedragen agenda’s te formuleren, coalities te vormen en middelen te mobiliseren om de ongetemde problemen in de stad aan te pakken. En dit alles speelt zich af in een omgeving waar de verwachtingen van stakeholderparticipatie relatief hoog zijn en de capaciteit om resultaten te boeken gedecentraliseerd en gefragmenteerd is.⁹

In het begrip ‘stedelijke daadkracht’ spelen maatschappelijke groepen een cruciale rol bij het op de politieke agenda plaatsen en houden van stedelijke vraagstukken.¹⁰ Maar agendavorming is onvoldoende. Zoals vele auteurs die zich met democratische participatie bezig houden constateren: burgers raken betrokken bij de politiek omdat ze iets willen veranderen, omdat ze een probleem willen oplossen. Burgers willen resultaat zien.¹¹ Om die reden is de politieke betrokkenheid van burgers dan ook in hoge mate handelingsgericht. Voor het bereiken van collectieve daadkracht zijn twee dingen vereist: stabiele stedelijke coalities die een bepaald initiatief autoriseren en allianties of consortia van actoren die het initiatief daadwerkelijk implementeren.¹² Dit laatste zien we bijvoorbeeld terug in de drang bij veel burgerinitiatieven om snel partnerschappen aan te gaan met stedelijke instanties om een bepaald plan ten uitvoer te brengen.¹³

⁷ Zie bijvoorbeeld Stone, C.N. Henig, J.R. Jones, B.D. & Pierannuzi, C. (2001) *Building Civic Capacity: The Politics of Reforming Urban Schools* (Studies in Government and Public Policy) Kansas: University Press, p. 150.

⁸ Wagenaar, H.C. & Duiveman, R.M. (2010) *Het ontwikkelen van stedelijke daadkracht: gebiedsgericht werken in Den Haag*. Bestuurskunde, 19 (4), pp. 18-28.

⁹ De Souza Briggs, X (2008) *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*. Cambridge, MA: MIT Press, p. 14.

¹⁰ Stone, C.N. Henig, J.R. Jones, B.D. & Pierannuzi, C. (2001) *Building Civic Capacity: The Politics of Reforming Urban Schools* (Studies in Government and Public Policy) Kansas: University Press; De Souza Briggs, X (2008) *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*. Cambridge, MA: MIT Press.

¹¹ Barber, B.R. (1984) *Strong democracy: participatory politics for a new age*. London: California University Press Ltd. Fung, A. (2004) *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press. Boyte, H.C. (2004) *Everyday Politics: Reconnecting Citizens and Public Life*. University of Pennsylvania Press.

¹² De Souza Briggs, X (2008) *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*. Cambridge, MA: MIT Press, p. 14.

¹³ Wagenaar, H.C. & Specht, M. (2010) *Hoe burgers zichzelf maken. Het pragmatisch idealisme van participatie*. In: verhoeven, I & Ham, M (Eds.), *Brave Burgers Gezocht. De Grenzen van de Activerende Overheid* Amsterdam: van Genneep.

Stedelijke daadkracht gaat dus verder dan beleidsnetwerken of burgerparticipatie. Het vereist dat de deelnemers in een stedelijke coalitie in staat zijn om over grenzen heen samen te werken.¹⁴ Ook moeten zij in staat zijn om partnerschappen aan te gaan waarin democratische omgangsvormen samengaan met het vermogen tot collectief handelen en leren.¹⁵ Niet omdat democratie een vitaal ethisch imperatief is, maar omdat democratische deliberatie een voorwaarde is voor collectieve effectiviteit en leren.¹⁶ In een recente publicatie beschrijven Wagenaar en Duiveman in detail decentredness voor de Haagse wijk Mariahoeve¹⁷:

“Mariahoeve is in veel opzichten een klassiek voorbeeld van een eigentijdse, complexe, stedelijke governance situatie: veel partijen in de wijk met uiteenlopende belangen en machtsposities, veel plannen die weliswaar enthousiasme oproepen bij de verschillende partijen, maar die niet altijd getoetst zijn aan de budgettaire, bedrijfseconomische en bestuurlijke realiteit, verschillende grote en kleine netwerken die zonder veel onderlinge afstemming overleggen en plannen maken en hier en daar vastgeroeste conflictsituaties waar sommige partijen onwrikbaar tegenover elkaar staan. En “boven” de wijk staat de Stad. De Raad die in bindende moties allerlei doelstellingen neerlegt voor de wijk. De wethouder die meer of minder ambitieuze bouwplannen heeft. De grote ambtelijke diensten die hun eigen organisatieroutines hebben, hun eigen financiële randvoorwaarden en hun beleidsambities. En dit alles is permanent in beweging: spelers springen van het ene naar het andere netwerk, ideeën komen op en vergaren plotseling momentum om daarna weer langzaam te verdwijnen, grote en kleine crises vergen plotseling ieders aandacht en op de achtergrond beïnvloeden grote economische en maatschappelijke trends (denk aan de sterk verslechterde financiële positie van de woningcorporaties na de kredietcrisis van 2008) de situatie in de wijk.¹⁸ In een dergelijke situatie van bestuurlijke complexiteit is de onzekerheid groot en is het een illusie te denken dat één partij, hoe centraal of machtig ook, in staat is om het uitvoeringsproces naar zijn hand te zetten.¹⁹ Om in een dergelijke instabiele beleidsruimte iets tot stand te brengen, om een daadwerkelijke, positieve impact te hebben op de fysieke structuur en het sociale klimaat van de wijk, is het onvoldoende om een aantal welgeplaatste bureaucratische procedures en structuren te introduceren, of om op het juiste moment een ongeordende situatie te ordenen door eenzijdig de regels van het spel af te kondigen. Het is onvermijdelijk dat men op belangrijke momenten in staat is om goed te onderhandelen.”

¹⁴ Sullivan, H & Skelcher, C. (2002) *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave Mc Millan.

¹⁵ De Souza Briggs, X (2008) *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*. Cambridge, MA: MIT Press p. 38.

¹⁶ Wagenaar, H.C. (2007) *Democratie van Onderop*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹⁷ Wagenaar, H.C. & Duiveman, R.M. (2010) *Het ontwikkelen van stedelijke daadkracht: gebiedsgericht werken in Den Haag*. Bestuurskunde, 19 (4), pp. 18-28.

¹⁸ Duiveman, R.M. & Wagenaar, H.C. & Kruijer, H. (2010) *Wijken in uitvoering, onderzoek naar wijkgerichte praktijken in Den Haag*. Leiden: Universiteit Leiden.

¹⁹ Wagenaar, H.C. (2007) *Democratie van Onderop*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & de Bruijn, 2010.

De auteurs laten in hun analyse van het proces van stedelijke vernieuwing gedetailleerd zien wat er van bestuurders en andere partijen verlangd wordt wanneer zij, in een complexe omgeving waar misverstanden en conflicten op de loer liggen, iets tot stand proberen te brengen. Het gaat er vooral om, om alle betrokken partijen in staat te stellen met elkaar het probleem te formuleren en te verkennen en een oplossing te ontwerpen die recht doet aan de verschillende belangen en posities die in het spel zijn. Het hoeft niet noodzakelijkerwijs om formele bemiddeling sprake te gaan. De casus laat zien hoe ver een ervaren bekwaame bestuurder kan komen met het vinden van werkbare oplossingen. In veel gevallen liggen de posities echter ver uit elkaar, lopen de emoties hoog op, is het onderlinge wantrouwen groot of zijn de belangen erg alomvattend. Het kan voor bestuurders dan te moeilijk zijn om de situatie tot een goed eind te brengen.

De situatie die dan ontstaat, kennen we maar al te goed. Het is de droevige lijst van symptomen die wijzen op een mislukte bestuurlijke situatie:

- Partijen graven zich in
- Partijen schrijven allerlei negatieve motieven en eigenschappen toe aan hun tegenstander
- Partijen mobiliseren de media om hun standpunt uit te dragen of de overheid te beschuldigen
- Partijen saboteren openlijk of heimelijk elk initiatief van de ander
- Partijen ontkennen het conflict door soms jarenlang te blijven vergaderen zonder dat er ooit een besluit genomen wordt
- Partijen procederen bij de bestuursrechter en de Raad van State om een bestuurlijk besluit terug te draaien of tegen te houden.

Dergelijke processen kunnen zich jarenlang voort slepen. Bemiddeling onder leiding van een ervaren externe mediator is dan veelal de aangewezen weg.

1.2 Het publieke domein, controverses en hardnekkige problemen

‘In mijn opvatting bestaat er niet zoiets als het algemeen belang. Dat is de schaalplap voor het overheidsoptreden: Jullie zijn er voor de particuliere belangen en de overheid is voor het algemeen belang. Dat bestaat niet. Want het algemeen belang is ook maar het resultaat van een onderhandelingsproces. En dat noem je dan algemeen belang. En waarom noem je het zo? Omdat overheden het daarover eens zijn geworden. In de moderne democratie zijn overheden zich er van bewust dat ze maar één van de spelers zijn.’

Frans Evers, beleidsbemiddelaar.

Bestuur en beleidsvorming van een samenleving vindt voor een groot deel plaats in een gemeenschap van specialisten in de politiek en de ambtenarij. Zij genereren, bediscussiëren en hervormen beleidsvoorstellen en zetten voor een groot deel ook de probleemagenda op die als rechtvaardiging of aanzet van het beleid dient. Aan de andere kant mag de overheid niet los van de maatschappij besturen en moet de agenda en het beleid idealiter beantwoorden aan algemeen geldende belangen. Een overheid moet verantwoording afleggen en

beleid dient rechtvaardig te zijn en in principe iedereen gelijk te behandelen. In de praktijk raakt publiek beleid altijd de belangen van anderen in ongelijke mate – in positieve of negatieve zin, bedoeld en onbedoeld. Hoe goed beleid ook beantwoordt aan de boven genoemde criteria, publiek beleid ontwricht altijd. Een zorgvuldige en evenwichtige belangenafweging bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid is daarom zeker geen luxe. Het is makkelijker gezegd dan gedaan. Het is niet altijd duidelijk welke belangen er spelen. In het publieke domein bewegen veel en steeds veranderende partijen. Sommige partijen zijn gemakkelijk te identificeren. Bij anderen is dat moeilijker en soms is het niet eens duidelijk of zij direct een belang vertegenwoordigen. Deze partijen hoeven zelf niet noodzakelijkerwijs te weten dat zij een belang in het geding hebben. In het geval van toekomstige generaties hoeven partijen nog niet eens te bestaan. Om een goed overzicht te hebben moet de overheid actief naar buiten treden en samenwerking opzoeken met maatschappelijke partijen.

Het bestuur en beleid van de overheid heeft niet alleen effect op anderen, het is ook afhankelijk van anderen. De overheid kan helemaal niet los van de maatschappij besturen. De overheid bezit meestal niet over alle nodige vaardigheden en middelen voor het oplossen van collectieve problemen en veiligstellen van publieke doelen. De overheid moet daarom ook zaken doen met anderen. Sterker nog, alleen door de handelingen met anderen heeft de overheid een legitiem bestaansrecht.

De verwevenheid van belangen in het publieke domein is constant en een gegeven. De concrete verwevenheid is echter veranderlijk en complex. Het is lastig om daar altijd goed mee om te gaan. Oude oplossingen zijn niet langer vanzelfsprekend voor de nieuwe problemen die ontstaan. In de wispelturige interactie binnen het publieke domein ontstaan hoe dan ook controverses. Een controverse is, simpel gezegd, een situatie waarin wat eerst werkte, niet meer werkt. Als er in een controverse veel partijen betrokken zijn, nemen ook de belangen, probleemdefinities en de daarmee geassocieerde standpunten en oplossingen toe. Bij hardnekkige controverses is er sprake van een combinatie van onontwarbare problemen. Een hardnekkige controverse neemt destructieve vormen aan als gevestigde partijen zich geen rekenschap geven van de verbondenheid van problemen en daarmee de verwevenheid van belangen.

Goede instituties kennen laagdrempelige manieren voor het omgaan met controversen. In een ideaal gereguleerd publiek domein kunnen de overheid en individuen en organisaties effectief hun handelingen op elkaar afstemmen en met relatief gemak problemen oplossen. De realiteit is natuurlijk weerbarstiger. Sommige controverses (of aspecten ervan) hebben duidelijke contouren en zijn met wat aandacht en moeite door een overheid te ‘repareren’ – alsof het een kapot horloge betreft. Men definieert ‘het’ probleem, bekijkt mogelijke oplossingen, huurt wat experts in en maakt vervolgens nieuw beleid. De problemen zijn dan marginaal en de status quo is gemakkelijk te handhaven. Andere controverses zijn niet zo sterk gedetermineerd en doen eerder denken aan een ongrijpbare wolk dan een te repareren horloge. Sociale wetenschappers spreken dan over wicked problems of ‘hardnekkige problemen’. Deze problemen kan een partij niet adequaat beschrijven of toelichten, laat staan oplossen. De meningen daarover zijn bijvoorbeeld te sterk verdeeld of het is niet duidelijk waar het probleem begint of eindigt. De manier waarop mensen over de situatie spreken verandert

ook de oplossingen; de wijze van spreken geeft uitdrukking aan verschillende referentiekaders waarbinnen de oplossingen moeten werken. Als sommige mensen bijvoorbeeld spreken over ‘probleemwijken’ en andere over ‘opkomende wijken’ dan roept dat andere beleidsinterventies op. Partijen bekijken de situatie vanuit andere perspectieven en een ander perspectief verandert wezenlijk wat het probleem voor hen is. Daarmee vervliegt ook de hoop dat de betrokkenen één enkele en ‘juiste’ probleemdefinitie zullen vinden van de situatie ‘daar buiten’. Dit soort controverses is moeilijk te voorzien. Elke combinatie van problemen is uniek en veranderlijk en is er niet zoiets als een sjabloon waar een overheidsorgaan mee kan werken. Zodra partijen een probleem beginnen op te lossen, komt er een reeks andere problemen voor in de plaats. Bovendien creëren veel oplossingen zelf weer hun eigen problemen.

Controverses hoeven niet schadelijk te zijn. De complexiteit biedt juist ook veel nieuwe mogelijkheden aan alle partijen en de vraag wordt dan hoe deze op een duurzame en legitieme manier te benutten. Het oogmerk van publieke beleidsbemiddeling is dat partijen oplossingsgericht na gaan denken over het behartigen van belangen. Het oplossen en benutten van hardnekkige problemen is echter niet eenvoudig – de situatie is ontwricht en coördinatie en samenwerking zijn zelf ook problematisch. Het vraagt om een multidisciplinaire, flexibele en pragmatische aanpak, ethisch leiderschap en een toegewijde samenwerking tussen de betrokkenen. Het benutten van ontwrichting vraagt vooral ook om morele verantwoordelijkheid. Een partij wordt verantwoordelijk wanneer zij om zich heen kijkt en de eigen belangen afstemt op de belangen van anderen om zo consensus te bereiken. Als de overheid en andere gevestigde partijen de problemen zien als een mogelijkheid om een nieuwe en beter aangepaste orde te ontwikkelen, dan kan een gezamenlijke aanpak constructieve vormen aannemen. Dat doen de partijen zelf - de beleidsbemiddelaar ondersteunt hen slechts.

1.3 Belangen, rechten en macht

Een controverse voert de druk op om collectief een besluit te nemen. Partijen kunnen een collectief besluit nemen door te debatteren, te onderhandelen of – liefst na een uitwisseling van ideeën – te stemmen. Bij publieke beleidsbemiddeling ligt de nadruk op onderhandelen en is een mogelijk besluit gebaseerd op consensus. Bij elke vorm van collectieve besluitvorming vallen partijen terug op een mix van hun rechten, hun machtsaanspraken of hun belangen. Publieke beleidsbemiddeling stelt belangen centraal, binnen de context van bestaande rechten en machtsverhoudingen.

Belangen

In een geschil staat er iets op het spel – de belangen. Wat een partij belangrijk vindt vertaalt zich niet noodzakelijkerwijs in wat deze in een geschil eist – de positie van een partij. Belangen zijn meestal abstracter van aard, bijvoorbeeld bestaanszekerheid of natuurbehoud. Een positie is slechts één mogelijk antwoord op de vraag hoe een dergelijk belang behartigd kan worden. Meestal zijn er meer en betere antwoorden denkbaar.

Rechten

Partijen opereren met kennis over hun rechten, ‘onafhankelijke criteria’ zoals de wet, contracten of normen van behoorlijk bestuur. Deze rechten geven een indicatie aan de partijen over wat een rechtvaardige uitkomst van een geschil is. Ze bieden objectieve criteria, geven een indicatie van de levensvatbaarheid van een positie en kunnen pragmatisch ingezet worden om een doel te bereiken. Rechten beschermen bovendien tegen ongerechtvaardigde machtsuitoefening. Rechten kunnen echter ook risicomijdend gedrag en win/verlies denken in de hand werken en samenwerking in de weg staan.

Macht

In elk geschil is ook een machtsverdeling. Macht is in dit rapport gedefinieerd als de capaciteit om een andere partij te dwingen om te doen wat deze anders niet zou doen. Partijen oefenen dwang uit als zij een andere partij bedreigen of hem schade of kosten toebrengen. Machtsuitoefening kan noodzakelijk zijn om te voorkomen dat gedrag van partijen schadelijke effecten heeft op anderen (wetshandhaving, bijvoorbeeld). Macht valt niet eindeloos vast te houden. Uiteindelijk berust macht op percepties. Als posities en coalities verschuiven, groeperingen groeien en krimpen, veranderen percepties vaak mee. ‘De overwinning’ van vandaag betekent misschien het probleem van morgen.

Binnen een meningsverschil of conflict kan men:

- Uitvinden wie er meer macht heeft
- Discussiëren over wie er gelijk heeft en het recht aan zijn kant heeft
- De belangen van de partijen adresseren
- Weglopen uit een controverse²⁰

Partijen grijpen vaak terug op rechten en macht terwijl dat niet nodig is. Wellicht zijn partijen niet gewend de eigen belangen expliciet te behartigen.²¹ Misschien hebben zij behoefte aan de redelijkheid en bescherming van het recht of de schijnbare effectiviteit van een machtsvertoon. Macht en rechten beschermen niet altijd optimaal tegen de schadelijke kanten van een controverse. Partijen gericht op rechten of dwang zien vaak niet de mogelijkheden om op een duurzame en legitieme wijze samen te werken. Controverses pakken partijen meestal beter aan met focus op de belangen van de relevante partijen en het zoeken naar consensus, zo vindt in elk geval de beleidsbemiddelaar. Mensen praten aan tafel met elkaar in gewone taal en niet via hun advocaat in juridisch jargon. Dat houdt de betrekkingen vaak goed en

²⁰ Zie hoofdstuk 6 voor een meer uitgebreide discussie van deze laatste optie.

²¹ 1) Partijen proberen het niet, want ze vinden het niet netjes. Bijvoorbeeld omdat ze het gelijk stellen aan louter materieel gewin. Eigen belangen worden verwoord in algemene belangen – en dat kan ook positieve effecten hebben: de civiliserende kracht van de hypocrisie. Of 2) Men heeft de capaciteit niet opgebouwd om te verwoorden wat de wensen zijn. Het wordt dan moeilijk om mogelijkheden te herkennen en te testen. Of na te gaan of de overtuigingen die aan de wensen ten grondslag liggen wel solide zijn. Rechten en macht kunnen dan veiliger lijken omdat ze op de korte termijn minder kwetsbaar maken.

verbetert toekomstige samenwerking. Als men kiest om de bakens te verzetten en belangen-gericht te werk gaat, dan gebeurt dit nog altijd in de context van de rechten en machtsverdeling tussen de partijen. De rechten en de macht van partijen vormen hierin een onvermijdelijke en toch welkome context: hoewel ze kunnen beperken, maken ze ook een goede uitvoering mogelijk. En de beweegruimte is vaak groter dan van tevoren wordt gedacht.

1.4 Wanneer heeft een publieke beleidsbemiddeling zin?

Een beleidsbemiddeling heeft, zoals onderstaande quote aangeeft, soms weinig zin.

‘It’s an enormous amount of time and effort. And it can be risky to engage in full scale consensus process. And it doesn’t make sense for most agency decisions to have a full blown consensus process. It takes too much time. If a consensus isn’t reached, then it simply creates bad will, and there are some situations where it is probably foreseeable that a consensus won’t be reached.’

Ellie Tonkin, Hoofd Conflictbeslechting Environmental Protection Agency

“Waarom zou een overheid geïnteresseerd zijn? Dat is simpel. Als je de focus legt op de implementatie van de beslissingen, de echte uitvoer van de beslissingen, dan probeer je van tevoren problemen te voorkomen zoals eventuele juridische problemen. Er is ook een alternatief: schrap alle mogelijkheden om een rechtszaak te beginnen – dit is wat de huidige regering doet. Maar als je begrijpt: we hebben een overeenkomst met partijen nodig om er zeker van te zijn dat onze beslissingen worden uitgevoerd in de samenleving dan kun je het beter op deze manier doen.”

Frans Evers, beleidsbemiddelaar.

Publieke beleidsbemiddeling heeft onder de volgende voorwaarden zin:

- Als partijen moeite hebben om met elkaar een onderhandeling te beginnen of vol te houden maar wel onderling van elkaar afhankelijk zijn.
- Als partijen naar de toekomst kijken en een consensusovereenkomst willen sluiten.
- Als een hoge mate van invloed van de betrokken partijen op beleid gewenst is.
- Als partijen een dure en uitputtende rechterlijke procedure voorzien.
- Als partijen willen leren om met elkaar samen te werken voor effectief publiek beleid.
- Als de kosten van een voortdurende controverse te hoog zijn geworden.

Publieke beleidsbemiddeling is een mogelijkheid bij belangentegenstellingen, coördinatieproblemen en wanneer conventionele middelen niet afdoende of te kostbaar zijn. Publieke beleidsbemiddeling heeft geen zin wanneer partijen niet bereid zijn om mee te werken aan de vereisten voor een bemiddeling. Alleen wanneer alle deelnemende partijen van zichzelf en van de anderen verwachten dat zij zich aan de regels houden dan kan een beleidsbemiddeling slagen.

Voor de effectiviteit van een beleidsbemiddeling maakt het ook uit in welk stadium partijen de publieke beleidsbemiddeling opzetten, hoewel er geen harde richtlijnen zijn. Het kan zijn dat partijen snel inziet dat een situatie baat heeft bij de open en weinig formele aanpak van een beleidsbemiddeling en daarmee frustratie voorkomt. Het kan ook zijn dat een overheid zich gedwongen voelt. De huidige situatie voelt bijvoorbeeld niet meer houdbaar en de andere alternatieven, zoals rechtspraak, lijken niet erg aantrekkelijk. Beide kunnen wel of niet effectief zijn. In het eerste geval kan de situatie kan gewoon nog niet 'rijp' zijn, zodat het animo ontbreekt of het nog niet duidelijk is wat een bemiddeling te bieden heeft. In het tweede geval kan de situatie juist overrijp zijn. Een scenario is dat onderhandelingen dan compromissen opleveren in plaats van consensus: als men doodgaat van de dorst, levert men eerder veel in. De kans dat men dan na het sluiten van een overeenkomst ook daadwerkelijk overgaat tot uitvoering is echter aanmerkelijk kleiner. Overeenkomsten die gesloten worden vanuit een wanhopige situatie zijn meestal instabiel en beschadigen uiteindelijk het vertrouwen in de overheid als onderhandelingspartner. Een ander scenario is dat partijen elkaar inmiddels zo sterk wantrouwen dat zij buitengewoon vergaande en frustrerende voorzorgsmaatregelen hebben genomen om zichzelf te beschermen tegen eventuele schade door de ander.

Publieke beleidsbemiddeling heeft daarnaast alleen zin als partijen met overtuiging meedoen en zich zichtbaar verbinden aan de bemiddeling. Dit kan weerzin opwekken. Partijen kunnen enerzijds last hebben van bindingsangst – de angst om autonomie, controle en invloed te verliezen. Anderzijds kunnen zij bang zijn om nutteloos veel tijd en middelen te moeten verspillen aan een participatietraject ('Veel geblaas en weinig wol'). Publieke beleidsbemiddeling heeft echter alleen zin als alle partijen zich wederzijds afhankelijk van elkaar voelen om hun belangen te waarborgen. Partijen maken zelf afspraken en het geheel aan afspraken of delen ervan eventueel contractueel vastleggen. Met andere woorden, een partij moet er vrij zeker van zijn dat hij de andere partij(en) nodig heeft om beter af te zijn - dit geldt ook voor de overheid. Een vaardige beleidsbemiddelaar maakt de partijen duidelijk dat zij op geen enkele wijze de controle uit handen geven (zie ook hoofdstuk 2 en 3) en is wars van bijeenkomsten zonder praktisch doel. De beleidsbemiddelaar stelt vast wie er bij een bijeenkomst aan tafel moeten zitten en hoe zij met elkaar kunnen samenwerken om een goed resultaat mogelijk te maken.

Hoewel beleidsbemiddelaars belangengericht werken en hun tijd liever niet verspillen aan eindeloze vergaderingen, kan een beleidsbemiddeling toch tijdrovend en kostbaar zijn. Bovendien hoeft het niet te lukken om de brede schakering aan organisaties met ieder hun eigen belangen harmonieus op een lijn (of aan tafel!) te krijgen. Alle partijen moeten actief en met open blik de eigen belangen, publieke doelen en alternatieven op waarde kunnen schatten om te zien of een beleidsbemiddeling kan werken. Natuurlijk kan een beleidsbemiddeling ook falen (zie ook paragraaf 1.7). Gegeven het feit dat door een bemiddeling veelal verwachtingen ontstaan en de bemiddeling zelf tijd, inzet en geld vraagt, is een mislukking kostbaar. Aantoonbare overtuiging is daarom belangrijk.

1.5 Beleidsbemiddeling en het recht

Een interessant voorbeeld van beleidsbemiddeling uit Amerika is de Chelsea Charter casus. Het gemeentelijke bestuur van de stad Chelsea gaf hier de stad 'terug' aan de lokale gemeenschap na een ernstige vertrouwenscrisis in verband met grootschalige corruptie. Hierin vervulde een onafhankelijke beleidsbemiddelaar een cruciale rol. Nederland kent (gelukkig) nog niet zulke dramatische voorbeelden van beleidsbemiddeling. Maar ook hier komen overheden regelmatig in aanraking met complexe maatschappelijke vraagstukken en raken verstrikt in verkokerde beleidsvorming of ingewikkelde bezwaar- en beroepsprocedures. Participatie is in veel gevallen juist een poging om bestuurlijke beleidsbeslissingen beter op belanghebbenden af te stemmen en juridisering te voorkomen. Steeds meer wetten stimuleren daarom participatie bij de vorming en uitvoering van de maatregelen, zoals de in 2007 ingevoerde Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De vraag hoe je beleidsbemiddeling in de praktijk brengt is dan ook actueel en urgent.

Het bestuursrecht is bijna altijd aanwezig in geval van publieke beleidsbemiddeling – de overheid is immers vrijwel altijd een belangrijke partij. Hieronder licht het rapport drie manieren toe waarop het bestuursrecht aanwezig is: als aanleiding voor een beleidsbemiddeling, als begrenzend context van een beleidsbemiddeling en als eindpunt voor een overeenkomst uit een beleidsbemiddeling.

1. Het bestuursrecht kan een aanleiding zijn

Partijen kunnen beleid via het bestuursrecht betwisten. Zij vinden bijvoorbeeld dat de beleidsmakers verzuimd hebben een zorgvuldige belangenafweging te maken of de wet overtreden. Op grond van het Nederlandse bestuursrecht moet beleidsvorming de wet volgen en voldoen aan bepaalde eisen van behoorlijkheid. De afweging of betrokken juridische belangen geschonden zijn is daar een van. Partijen kunnen aangeven dat zij in hun juridische belang geraakt zijn. Als zowel overheid als deze partijen een gang naar de bestuursrechter niet erg aantrekkelijk vinden, kan een publieke beleidsbemiddeling uitkomst bieden.

De voornaamste reden is dat de bestaande weg gemaakt is om rechtsbescherming te bieden en niet per se om goed werkend beleid te vormen. Wat houdt deze bestaande weg in? Als een juridisch belanghebbende zich geschaad voelt, heeft deze een aantal opties. Een juridisch belanghebbende kan bijvoorbeeld bezwaar maken tegen een overheidsbesluit van een bevoegd bestuursorgaan. De bevoegde bestuursorganen zijn gebonden aan de Algemene Wet Bestuursrecht en een juridisch belanghebbende kan onder normale omstandigheden tegen elke besluit bezwaar maken. Na een bezwaar maakt het betreffende bestuursorgaan een beslissing. Als dit besluit een juridisch belanghebbende niet bevalt, kan deze in beroep gaan bij de bestuursrechter. De bestuursrechter kan ingrijpen als de wet is overtreden of de eisen van behoorlijkheid zo zijn geschonden dat het partijen in hun (juridische) belang raakt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een gebrekkige motivering of een gebrekkige afweging van belangen. De Awb biedt rechtsbescherming tegen niet te rechtvaardigen schade van overheidsop treden aan burgers en organisaties.

Deze rechtsbescherming is een groot goed - en staat niet ter discussie. De wet is alleen niet ontworpen voor samenwerking tussen partijen, of het gezamenlijk benutten van mogelijkheden (hoewel de wet wel mogelijkheden creëert). De rechter toetst slechts of een bestuurlijk besluit geen ongerechtvaardigde schade toebrengt. Bestuursrechters zijn terughoudend in het geven van aanwijzingen aan bestuursorganen in hoe zij het beleid tot stand moeten brengen. Het enige waar bestuursrechters beroepshalve in geïnteresseerd zijn, is het verduidelijken van de rechtsposities van de partijen. Ook als het eenvoudig is om deze rechtsposities vast te stellen – bijvoorbeeld als een beroep niet-ontvankelijk of ongegrond is – betekent dit niet het einde van de controverse. En als een beroep gegrond blijkt en het overheidsbesluit is geschorst of vernietigd, dan groeit de controverse verder. Het beleid ligt dan weer bijna helemaal open. Publieke beleidsbemiddeling biedt dan een van de mogelijke antwoorden om de controverse tot een goed einde te brengen. Rechtsbescherming en beleidsbemiddeling zijn namelijk geen tegengestelden; ze vullen elkaar aan.

2. Bestuursrecht is belangrijk bij de aanvang van een publieke beleidsbemiddeling.

De beleidsbemiddeling heeft tot doel om invloed uit te oefenen op de beleidsvorming. Dat beleidsvorming moet voldoen aan de eisen van behoorlijkheid betekent ook dat een overeenkomst uit een beleidsbemiddeling alleen in de praktijk werkbaar is als deze zich laat vertalen naar behoorlijk beleid. Het mandaat en de representativiteit van de deelnemers en de manier waarop er afweging van de belangen plaatsvindt, moet voldoen aan eisen van behoorlijkheid. De beleidsbemiddelaar moet zich verdiepen in de wijzen waarop de overheid en de andere partijen bij de beleidsvorming gebonden zijn. De beleidsbemiddelaar stelt de partijen op de hoogte van alle bestuursrechtelijke verplichtingen en de niet-onderhandelbare aspecten. De partijen moeten kijken hoe zij hun belangen binnen deze bestuursrechtelijke context kunnen waarborgen. Dit is ook het geval als de beleidsbemiddeling zich afspeelt in een vroege fase van de beleidsvorming.

De overheidsinstantie stelt zich idealiter goed op de hoogte welke andere overheden, voor een in beleid te vertalen overeenkomst, nodig zijn – als deze niet al aan de onderhandelings-tafel zitten. ‘De overheid’ bestaat in zekere zin niet, want binnen ‘de overheid’ zijn talloze geledingen, op verschillende hiërarchische en gedecentraliseerde niveaus. De afgevaardigde van de overheid dient de deelnemende partijen te vertellen welke overheidsorganen waarschijnlijk zullen meepraten over het beleidsonderwerp, tijdens of na de beleidsbemiddeling. De partijen moeten ook begrijpen wat dat betekent voor een overeenkomst. Het kan voorkomen dat er binnen de overheid conflicten zijn ontstaan en dat er eerst een interne bemiddeling plaatsvindt voordat de overheid in staat is om te onderhandelen met andere partijen (dit geldt natuurlijk ook voor andere partijen).

Alle deelnemende partijen moeten zich rekenschap geven van de bestuursrechtelijke context als zij het mandaat voor hun afgevaardigden opstellen. Op gemeentelijk niveau kan het bijvoorbeeld handig zijn als het politiek-bestuurlijke mandaat met behulp van de raad tot stand komt. De raad heeft namelijk in het gemeentelijke bestuur een verordenende bevoegdheid

en stelt de normen en kaders waarbinnen het dagelijks bestuur opereert. Als het mandaat aansluit op de kaders van de raad, vergemakkelijkt dit de transitie van een informele overeenkomst uit een beleidsbemiddeling naar een adoptie in formeel beleid. Hetzelfde geldt voor andere bestuurlijke niveaus, zoals het rijk, provincies of zelfstandige bestuursorganen.

3. Het bestuursrecht is relevant na een succesvolle beleidsbemiddeling.

Bestuursorganen zijn verantwoordelijk voor het integreren van de bereikte resultaten in de besluit- en beleidsvorming. Een overeenkomst koppelt de overheid aan het te vormen beleid, zowel op ambtelijk als op politiek-bestuurlijk niveau. Deze koppeling is niet één op één – er kan nog een hoop veranderen. Enerzijds behoudt de overheid meestal het recht om een overeenkomst niet, of anders, uit te voeren. Anderzijds moeten beleidsambtenaren de overeenkomst vertalen naar wat voor hen praktisch werkbaar is. Tijdens een beleidsbemiddeling legt de overheid uit aan de andere partijen hoe groot de kans is dat een overeenkomst ongeschonden wordt overgenomen. Het is verstandig als er een route wordt afgesproken, zoals een onafhankelijke monitor op deze vertaalslag en mogelijk bestuursrechtelijke sancties voor als een partij woord breekt. De ervaring leert dat vooral ‘de overheid’ vaak onbetrouwbaar blijkt. Het is geen overbodige luxe wanneer deze het zichzelf van tevoren moeilijker maakt om een overeenkomst later links te laten liggen.

Adequate verwachtingen

Een overeenkomst uit een beleidsbemiddeling kent beperkingen in het recht. Een publieke beleidsbemiddeling is alleen effectief, wanneer bij iedereen de juiste verwachtingen leven. Het vaststellen van beleid gebeurt altijd bij besluit. Tegen dergelijke besluiten staan niet altijd bezwaar of beroepsmogelijkheden open. Artikel 8:2 van de Awb bepaalt bijvoorbeeld dat je niet in beroep kunt gaan (bij de bestuursrechter) tegen besluiten die een algemeen verbindend voorschrift of beleidsregel inhouden.

Denkbaar is dat bij beleidsbemiddeling een vertegenwoordiger van de overheid hoge verwachtingen wekt over het vast te stellen beleid en achteraf de deelnemers aan de beleidsbemiddeling moet teleurstellen. Zo kan een gemeenteambtenaar verwachtingen wekken over de inhoud van toekomstig beleid welke door zijn wethouder niet worden overgenomen, of een wethouder kan verwachtingen wekken die door de gemeenteraad niet worden overgenomen. Iedereen die in gesprek gaat met deze ambtenaar of wethouder kan geacht worden dit te weten, maar de betreffende ambtenaar en wethouder doen er goed aan de juiste verwachtingen te wekken. Zij moeten steeds duidelijk maken dat zij niet bevoegd zijn om democratisch verkozen bestuurders en volksvertegenwoordigers vooraf te binden aan de inhoud van een besluit c.q. het beleid. Nogmaals, iedereen kan geacht worden dit te weten, maar het is goed om dit tegenover elkaar te blijven uitspreken. Ook de begeleider van een proces van beleidsbemiddeling kan er op wijzen dat de deelnemers aan dit proces tegen een breed opgezet beleid juridisch nooit kunnen opkomen en tegen een besluit pas als dit is vastgesteld door de juiste democratisch verkozen organen.

Enige mogelijkheid om beleid juridisch aan te vechten is opkomen tegen een op basis van dat beleid genomen besluit. Zij kunnen dan de verbindendheid van het beleid aanvechten. Ook kunnen zij in een procedure tegen het op basis van bepaald beleid genomen besluit naar voren brengen dat het onredelijk was om het besluit in dit concrete geval toe te passen, bijvoorbeeld omdat bepaalde toezeggingen zijn gedaan. Verder zijn situaties denkbaar dat de vertegenwoordiger van een overheid zo stellig was in het wekken van verwachtingen dat burgers niet langer verweten kan worden dat zij daarop vertrouwden en bijvoorbeeld al tot investeren zijn overgegaan. De overheid is aansprakelijk als deze overheidsvertegenwoordiger niet bevoegd was deze toezegging te doen en het de burgers niet verweten kan worden dat het hen aan deze kennis ontbrak. Dit is geen situatie die typisch is voor beleidsbemiddeling, maar die zich in een proces van beleidsbemiddeling kan voordoen. De begeleider van dit proces doet er goed aan een dergelijke situatie te helpen vermijden (Zie ook 'Verbinden van een informele overeenkomst met een formele beslisprocedure' in hoofdstuk 2).

1.6 Hoeveel inzet kost een beleidsbemiddeling?

Een beleidsbemiddeling valt of staat bij de inzet van de partijen. Inzet is enerzijds inhoudelijk: een deelnemende partij is zelf verantwoordelijk voor het veiligstellen van de eigen belangen in een breed gedragen overeenkomst en zoekt ondersteuning bij de beleidsbemiddelaar. Anderzijds berust inzet op het tonen van integriteit. Een deelnemende partij heeft een zogeheten 'gentleman's agreement' met de bemiddelaar en de andere partijen. Dat betekent dat deze zich aan de gezamenlijk opgestelde grondregels dient te houden en niet de bemiddeling zonder goede reden mag frustreren. Het betekent niet dat partijen elkaar hoeven te vertrouwen (in de zin dat men geen voorzorgsmaatregelen neemt). Het betekent wel dat men zelf niet misleid of frustreert. De noodzaak tot misleiding en frustratie van de bemiddeling is wellicht kleiner dan bij andere vormen van participatie of conflictbeslechting. Partijen behartigen expliciet een belang (en hoeven geen extra rechtvaardigingen hoeven te geven). Partijen moeten dan wel de logica achter een beleidsbemiddeling begrijpen en zich behoorlijk gedragen. En dat is, zoals bij elk systeem, niet altijd het geval. Om de bemiddeling goed te laten werken dienen de groep en de bemiddelaar de naleving van de grondregels goed te monitoren. De bemiddelaar spreekt andere partijen direct op ongewenst gedrag aan. Ten slotte betekent inzet een goed mandaat en een geautoriseerde afgevaardigde. Als het mandaat onduidelijk is, of de afgevaardigde niet de vrijheid krijgt om te onderhandelen naar een mandaat, dan zet een partij zich niet voldoende in. Een beleidsbemiddeling vraagt van de achterban en de afgevaardigde veel inzet om een goed mandaat te vervaardigen en goed na te denken wie zij naar de onderhandelingen sturen. Het kan bijvoorbeeld strategisch zijn om iemand zonder beslissingsbevoegdheid te sturen, zodat deze ook niet zomaar concessies kan doen. Aan de andere kant kan het, vooral wanneer er juist snel een doorbraak moet komen, juist verstandig zijn om de lijnen kort te houden en mensen met beslissingsbevoegdheid te laten onderhandelen.

Inzet kan men alleen volhouden bij voldoende motivatie. Dit geldt ook voor de overheid. Meestal is deze motivatie een resultaat van de wederzijdse afhankelijkheid in het behartigen van belangen. Dat betekent dat een partij tenminste zoveel inzet moet tonen als nodig is om het eigen belang veilig te stellen. Idealiter zet een partij zich ook extra in om de belangen en waarden van de andere partijen te begrijpen. Een belangrijk doel van een beleidsbemiddeling is het zoeken van een overeenkomst waar iedereen beter mee af is dan wanneer zij zonder onderhandelingen hun weg gaan. Hoe meer kennis gemeenschappelijk is, hoe makkelijker dat wordt. Inzet behoeft ook de middelen en wellicht een financiële verplichting naar draagkracht. Hoewel beperkingen en noodzaak inventief maken, is dat slechts tot bepaalde hoogte zo. De partijen kunnen daarom afspreken om fondsen opzij te zetten om bijvoorbeeld een neutrale ruimte te huren, experts langs te laten komen of de bemiddelaar te betalen. Als een partij instemt met een dergelijk fonds, kunnen zij ook besluiten hier een bindend contract voor op te stellen. Een partij is dan gebonden om contractuele verplichtingen na te komen. Inzet en overtuiging zijn belangrijk bij beleidsbemiddeling. Toch zijn de partijen in principe tot niets verplicht - behalve waar zij zichzelf toe verplichten. Omdat de partijen binnen de context van een beleidsbemiddelaar autonoom zijn en de beleidsbemiddelaar leiding geeft aan de groep zonder formeel gezag, kan niemand de partijen dwingen tot inzet en het nemen van verantwoordelijkheid. De beleidsbemiddelaar heeft echter wel een aantal strategieën om de groep bijeen te houden of druk uit te oefenen (zie verderop in dit rapport).

1.7 Wat als beleidsbemiddeling faalt?

Publieke Beleidsbemiddeling kan falen. Dat falen kan schadelijk zijn of een basis zijn voor nieuwe samenwerking of onderhandelingsrondes later. Het risico op een schadelijke afloop is kleiner wanneer de procedures vaardig beheert, de overheid en de andere partijen zich gecommitteerd hebben aan de bemiddeling en alle partijen van elkaar weten dat zij zich ingezet hebben. Soms moet iets mislukken voordat het elders kan lukken. Wat te doen als een beleidsbemiddeling meer schade oplevert dan problemen oplost? Ook dit is een denkbaar scenario en het is verstandig om gezamenlijk voorzorgsmaatregelen te nemen. Als er al een appelabel besluit bestond voor de bemiddeling, dan kan men altijd nog naar de rechter. Als dat niet bestaat, dan kunnen de partijen andere methoden, zoals niet-bindende arbitrage, overwegen. Het zou mooi zijn om te zeggen: baat het niet, dan schaadt het niet, alleen daar is geen indicatie voor. Wanneer een bemiddeling faalt, zonder dat men een strategie voor deze gebeurtenis heeft opgezet, dan kan dat de situatie ernstig verslechteren. Als de bemiddeling de partijen niet nader tot elkaar heeft gebracht, kan de situatie juist escaleren en veel van de handelingen worden dan destructief en defensief. Aan de andere kant kan de situatie, ook wanneer partijen het wel met elkaar kunnen rooien, zo chaotisch worden dat partijen geen mogelijkheden meer zien en daarom niet over kunnen gaan op actie. Teleurstelling in participatie kan het gevolg zijn.

Hieronder worden enkele redenen gegeven voor het falen van een bemiddeling:

1. De situatie is veranderd en het is niet meer in het belang van een of meer sleutelpartijen om nog verder te onderhandelen. De kredietcrisis veranderde bijvoorbeeld de belangen van woningbouwcoöperaties drastisch. Andere partijen kunnen wellicht nog verder onderhandelen. Soms heeft dat overduidelijk geen zin.
2. Een partij verliest het geduld. De voorbereidende fase kan bijvoorbeeld lang duren, omdat er een grote zorgvuldigheid nodig is om de geloofwaardigheid en legitimiteit van de bemiddeling te waarborgen. Daarna kan men snel en constructief onderhandelen - 'To zet slow, in order to go fast.' Een partij kan deze lange adem niet altijd opbrengen en graag direct spijkers met koppen willen slaan.
3. Andere overheidsinstanties met jurisdictie begrijpen niet wat beleidsbemiddeling is en dwarsbomen de bemiddeling. Zij zien bemiddeling wellicht als een vorm van bindende arbitrage, waarbij de overheid haar controle uit handen geeft.
4. De partijen vinden de kosten te hoog. Zeker bij complexe beleidsbemiddelingen, waar een groot team bemiddelaars aan het werk is en waar diverse experts hun diensten verlenen, kan een beleidsbemiddeling aardig in de papieren lopen. Partijen zijn bij een rechtszaak in een vergelijkbare situatie ook veel (en vaak veel meer) tijd energie en geld kwijt. Het verschil bij beleidsbemiddeling is dat een partij of alle partijen zich vaak vrijblijvend verbinden aan deze investering. Dat kan een zure appel blijken en partijen kunnen de bemiddeling bij nader inzien toch geen goed idee meer vinden.
5. De bemiddelaar maakt morele fouten. Een bemiddelaar kan bijvoorbeeld structureel partijdig overkomen en daarmee zijn legitimiteit verliezen. Of de bemiddelaar houdt de bemiddeling niet publiek en gaat in plaats hiervan in beslotenheid onderhandelen met een kleine groep afgevaardigden. Hij kan dan niet verwachten dat een uitgesloten partij, de achterban of de leidinggevende een overeenkomst dan nog steunt.
6. De bemiddelaar is onbekwaam. Hij heeft niet voldoende vaardigheid in het beheren van de bemiddeling en kent de procedures niet om een proces op gang te houden.

De stijl van een bemiddelaar is hier ongepast. Sommige bemiddelaars zijn terughoudend, omdat ze de partijen verantwoordelijk willen maken voor de beleidsbemiddeling. Anderen zijn juist heel activistisch. Beide kunnen bekwaam en doorgaans succesvol zijn. Ze zijn alleen de verkeerde man op de plek. Als een op zichzelf vaardige bemiddelaar op de verkeerde plek zit, dan faalt uiteindelijk de bemiddeling. Een vaardige beleidsbemiddelaar moet goed de zwaktes kennen van zijn eigen stijl en een opdracht durven weigeren. Er bestaat een niet weg te nemen angst dat een bemiddeling zal falen – wat ervoor zorgt dat de bemiddeling niet slaagt. Omdat partijen niet altijd op de hoogte zijn van elkaars alternatieven na een bemiddeling, kunnen ze tijdens de bemiddeling argwaan gaan koesteren: 'Zijn de andere partijen wel net zo bereid als ik om zich in te zetten?'

Als een bemiddeling faalt, kan de ambiguïteit over de toekomst een bres in het vertrouwen slaan. Dat levert verdere problemen op. En omdat partijen weten dat dit problemen kan opleveren, kunnen ze gaan handelen naar de angst dat het problemen zal opleveren. De ambiguïteit over de vervolprocedure is soms zowel oorzaak voor als gevolg van het falen van een bemiddeling. Het risico op een dergelijke zichzelf in stand brengende voorspelling kunnen partijen verkleinen

door vast te leggen wat zij zullen doen bij het falen van een bemiddeling (en daar liefst consensus over bereiken). Partijen verliezen door korte termijn gewin de lange termijn belangen uit het oog. Partijen verbinden zich niet betekenisvol aan de beleidsbemiddeling. Beloftes gemaakt aan andere partijen worden daarmee niet geloofwaardig. Als alle partijen zich op incrementele wijze verbinden aan de bemiddeling, een belang blijven houden bij een overeenkomst en de juiste bemiddelaar betrekken, dan verkleint dat het risico dat een bemiddeling faalt. Het lijkt verstandig als partijen een heldere alternatieve route vastleggen: wat doen we als de bemiddeling faalt?

1.8 Betere regelgeving?

Wetgeving kan duidelijkheid bieden. Een kenmerk van robuuste instituties is dat zij de mogelijkheid bieden aan mensen om gemakkelijk en tegen relatief lage kosten, conflicten te beslechten. Een wet- telijk kader dat het vergemakkelijkt om belangengericht geschillen op te lossen, kan veel problemen voorkomen. Als partijen weten dat ze bij een geschil kunnen kiezen tussen minder en meer intensieve vormen van interventie, wordt het mogelijk om conflicten wijzer en efficiënter te beslechten.

Een effectief ontworpen stelsel van regels om conflicten op te lossen kent volgens Ury, Brett en Goldberg²² de volgende onderliggende principes:

- Een focus op belangen en behoeftes, probleemoplossende onderhandelingen en bemiddeling
- Procedures om aandacht terug te brengen naar bemiddeling, als partijen het geschil via hun rechten of via hun macht in hun voordeel willen beslechten.
- Goedkope procedures waar een beroep op rechten of macht als back up dienen voor een gefaalde ondersteunde onderhandeling.
- Preventie: consultatieprocedures waar de overheid actief partijen inlicht over veranderingen voordat er een conflict bestaat, of feedback geeft nadat een conflict is afgehandeld.
- Orden de procedures van goedkoop naar duur, van minder intensief tot intensief.
- Partijen ontwikkelen zelf intern en extern de vaardigheden om alle procedures te laten werken en reserveren liefst van tevoren de middelen om ze te bekostigen.

1.9 Vragen uit elk participatietraject

Als je het over publieke participatie hebt, dan zijn er allerlei 'systemen'. Maar wat je ook doet, de overheid heeft wat te overbruggen. De overheid heeft de leiding, vindt het haar eigen verantwoordelijkheid om een beslissing te nemen, én accepteert dat zij het met andere mensen eens moet zijn. Het is de idee dat we moeten uitvoeren wat we daadwerkelijk willen. We hebben overeenstemming nodig met andere mensen, met andere groeperingen. Dus we moeten onderhandelen. [...] 80 procent van de overheden komen nooit tot die conclusie

Frans Evers, Beleidsbemiddelaar.

²² Ury, William L, Jeanne M. Brett, and Stephen B. Goldberg (1988) *Getting Disputes Resolved. Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.

Publieke beleidsbemiddeling is naast bemiddeling vooral ook een vorm van participatie. Participatie in het maatschappelijke en politieke verkeer is een kernonderdeel van democratie en burgerschap. Als partijen participeren, geven zij vorm aan de wijzen waarop zij met elkaar samenleven in de gemeenschap waar zij een deel van uitmaken. De mate waarin partijen dit doen varieert. De discussie van publieke beleidsbemiddeling binnen de context van een rijkdom aan geplande en spontane experimenten in de huidige beleidspraktijk. Deze experimenten brengen een serie vragen aan het licht over hoe deze nieuwe vormen van publiek optreden kunnen en dienen te worden georganiseerd. Op die vragen zijn waarschijnlijk veel verschillende acceptabele antwoorden mogelijk en al deze antwoorden samen kunnen het repertoire van de beleidsmaker verrijken om met complexe publieke problemen om te gaan. Deze antwoorden worden het best begrepen, vanuit ons perspectief, als deel van een bredere publieke discussie over de nieuwe mogelijkheden en bestaande risico's bij het organiseren van het maken van beleid.

Een dergelijke discussie is nuttiger voor publieke ambtsdragers die zichzelf bevragen over de omstandigheden waarbinnen zij handelen, met de hen beschikbare alternatieven, dan een stel pasklare antwoorden. Zulke vaste antwoorden bieden weinig soelaas in concrete, veranderlijke gevallen. In dit rapport bediscussiëren wij publieke beleidsbemiddeling met deze bredere discussie en de vragen die daar aan verbonden zijn, in het achterhoofd. Het mes snijdt bij deze discussie aan twee kanten. Goed gevormde vragen hebben overduidelijk praktische relevantie voor degenen die dagelijks betrokken zijn bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Aan de andere kant, snijden ze meer overkoepelende thema's aan zoals het democratisch fundament onder publiek overheidsoptreden, de bronnen van legitimiteit en effectiviteit en hoe zulke zaken in de praktijk vorm krijgen.

De volgende vragen behoren tot die vragen:

- Welke rol neemt de overheid?
- Wie beheerst de agenda?
- Wie beheren het proces en voor wie werken de beheerders?
- Hoe verhouden deze processen zich ten opzichte van bestaande overheidsprocessen?
- Hoe worden belangrijke, maar complexe technische kwesties behandeld?
- Hoe worden belangentegenstellingen, problemen en waardeverschillen behandeld?
- Hoe ziet een uitkomst er uit?

Publieke beleidsbemiddeling is een bijzonder krachtige vorm van participatie, waar collectieve en individuele belanghebbenden met de overheid bijeen willen komen om fricties en conflicten om te zetten naar een nieuwe samenwerking. Alle deelnemende partijen onderhandelen bij publieke beleidsbemiddeling gelijkwaardig mee. Dit in tegenstelling tot publieke hoorzittingen of enquêtes, waar partijen vooral informeren en geïnformeerd worden. En ook in tegenstelling tot de politiek van de achterkamer, of het klassieke poldermodel, zijn de onderhandelingen vaak (niet altijd) openbaar en voor een groot aantal partijen toegankelijk. De partijen zetten zich vrijwillig en verantwoordelijk in, gedreven door het behartigen van hun belangen en het zoeken naar een stabiele en effectieve overeenkomst. Terwijl democratische verantwoordelijkheid en legitieme overeenkomsten een uitkomst zijn van de methode, worden de partijen niet geacht om primair vanuit een publieke of altruïstische motivering te handelen.

1.10 Publieke beleidsbemiddeling als antwoord

Een publieke beleidsbemiddeling zoekt de ruimte op binnen de controversen – als de situatie ontworpen is, zijn er naast spanningen ook de voorwaarden voor innovatie. Deze methode benut de complexiteit en ziet weerstand als een mogelijkheid om te reflecteren op beter ingepast beleid. Partijen zoeken naar een hernieuwde en stabiele integratie van oude belangen en opkomende belangen. Publieke beleidsbemiddeling is daarmee als methode een mengvorm van participatie en bemiddeling. Wat de methode concreet kan inhouden, illustreren wij in hoofdstuk 2.

Bij een beleidsbemiddeling zullen de bemiddelaar en de partijen onder andere:

- Het probleem of conflict taxeren. Wat is er aan de hand, wie betreft men en welke manier van werken lijkt het meest geschikt?
- (andere) betrokken partijen benaderen, de vertegenwoordigers bijeenbrengen, met hen een missie en procedurele regels opstellen en de partijen via deze regels verbinden aan de bemiddeling.
- De problemen in kaart brengen, belangen en alternatieven verkennen, leren omgaan met belangen- en waardeverschillen en zorgen dat technische kennis begrijpelijk en beschikbaar is.
- Probleemoplossend en belangengericht onderhandelen en mogelijkheden bedenken voor een overeenkomst; overeenkomsten samenstellen, opschrijven en deze aan de buitenwereld kenbaar maken.
- Een overeenkomst omzetten in publiek beleid; nadenken over het monitoren van het beleid.

De beleidsbemiddelaar beheert de bemiddeling. Hij is onafhankelijk, onpartijdig en bekwaam in het omgaan met de verschillen tussen de in een controversen betrokken partijen. Hij zoekt met hen naar samenwerking en overeenstemming in een onzekere situatie. De beleidsbemiddeling is een manier voor partijen met (sterk) uiteenlopende belangen om te leren hoe zij onderling met elkaar verbonden zijn. Door beleidsbemiddeling wordt duidelijk hoe deze verbondenheid kan resulteren in oplossingsgerichte en praktische actie, in plaats van in een snelle en destructieve escalatie of impasse. In hoofdstuk 3 wordt in detail ingegaan op de kenmerken van een goede bemiddelaar. Een beleidsbemiddelaar bemiddelt juist bij publieke controversen waar grote aantallen partijen betrokken zijn - bij voorkeur voordat er één formele of juridische zet is gedaan. In hoofdstuk 4 worden enkele contextuele kwesties behandeld.

Concreet kan een bemiddelaar kan helpen bij het vaststellen van een locatie voor een publieke voorziening, helpen bij het kiezen van breed gedragen en goed geïnformeerde milieu- of gezondheidsnormen, of helpen met het opstellen van door de gemeenschap bekostigde beleidsprioriteiten. Op verschillende overheidsniveaus kunnen partijen, met hulp van een beleidsbemiddelaar, eerlijke en efficiënte overeenkomsten met elkaar sluiten. Deze overeenkomsten dienen zowel publieke doelen als de belangen van de deelnemende partijen. In hoofdstuk 5 komen enkele toepassingen van publieke beleidsbemiddeling aan bod. Publieke beleidsbemiddeling is een van de vele alternatieven binnen een controversen. In hoofdstuk 6 komen enkele alternatieven op publieke beleidsbemiddeling aan bod.



2

Hoe verloopt een publieke beleidsbemiddeling?

'I tell people that first I'm going to find out from people: what are the issues? And what their concerns are and what the histories of conflict are. And then, I'm going to do an analysis. And that they're going to be involved in that analysis in co-creating what it is that the problem is and what the parameters are. And then I tell them that after I've figured out what the problem is and what the decision space is, then I'll figure out some kind of process that will get us to some sort of outcome. If it's a watershed planning project then what we're going to get to is a group of people who can work together to improve the watershed for a period of time. If it's a decision in an impasse, maybe coming from a court or another judicial agency or organization, we're going to find a decision that then a decision-maker can promulgate as a final decision.'

Julianne Birkhoff, beleidsbemiddelaar

²³ Dit hoofdstuk is gebaseerd op Susskind, L. E. & Cruikshank, J. (1987) *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.

De meeste onderzoekers zijn van mening dat partijen elke controverse in de publieke sector van een ogenschijnlijk win/verliesconflict kunnen veranderen in een mogelijkheid om probleemoplossend en belangengericht te gaan onderhandelen - aangenomen dat de partijen effectieve ondersteuning hebben. Dit wil niet zeggen dat het ook altijd lukt. Dit soort geschillen is vaak complex en belangen kunnen daadwerkelijk botsen. Onder bepaalde omstandigheden is een andere aanpak beter. Daarnaast kan beleidsbemiddeling in sommige gevallen niet werken: de bemiddelaar is onbekwaam, of de betrokken partijen kunnen compleet onrealistische alternatieven op een onderhandeling verwachten, zonder deze opnieuw te willen evalueren. Zelfs als er hele goede en legitieme opties voor een overeenkomst op tafel komen, kunnen partijen te gretig zijn en hopen op een utopische overeenkomst. Als een beleidsbemiddeling goed is opgezet, zijn dit kleine risico's.

In de praktijk lopen beleidsbemiddelingen namelijk sterk uiteen. Ook binnen een bemiddeling overlappen verschillende fasen elkaar. De bemiddelaar en de partijen zetten ad hoc een bemiddeling op. De beleidsbemiddelaar heeft als het ware een bemiddelingsgereedskapskist en benut het gereedschap dat de situatie nodig heeft, naar de wensen van de partijen. Hoewel elke situatie ander gereedschap nodig heeft, met wisselende combinaties, is de kist toch beperkt en daarom te beschrijven.

Een ontwerp van een beleidsbemiddeling zorgt dat partijen:

- Zelf beslissen over de grondregels;
- Probleemoplossend onderhandelen om belangen en publieke doelen veilig te stellen;
- Onderhandelen bij onderlinge afhankelijkheid;
- Publieke verantwoording afleggen;
- Onder begeleiding staan van een vaardige en onafhankelijke bemiddelaar.

Deze bakens onderscheiden publieke beleidsbemiddeling van andere methoden. Hoe komen ze tot stand? En hoeveel speelruimte is er binnen deze bakens? In dit hoofdstuk onderscheiden wij deze elementen en analyseren ze vrij 'klinisch'. We zetten de stappen van een ideaaltypische beleidsbemiddeling uiteen. In dit rapport worden deze fasen 'schatten', 'bijeengbrengen', 'leren', 'onderhandelen' en 'uitvoeren' genoemd.

2.1 Een vroege schatting: wat, hoe en wie?

Voordat een beleidsbemiddeling start, moet er helderheid bestaan over de kenmerken van de situatie in de vorm van een geschreven document. Dit geschreven document beschrijft de kenmerken van de situatie zo, dat alle deelnemende partijen met het document kunnen werken. Dit helpt de partijen om later efficiënter te werk te gaan. Als er geen gedeeld begrip bestaat van de situatie, leidt dit later mogelijk tot frustratie, verwarring en tijdsverlies. Zonder analyse kan een bemiddeling uitmonden in paniekvoetbal: er komen opeens spelers en situaties tevoorschijn waar men niet op gerekend had en de bemiddeling verliest dan zijn richting.

Een convenor of beleidsbemiddelaar interviewt daarom een steeds weer groeiende groep van kandidaat-partijen. Deze stelt zo vast hoe 'rijp' de controverse is. Als de controverse een milde vorm heeft, zal de beleidsbemiddelaar een beroep op andere vaardigheden en procedures doen, dan wanneer de controverse zich ontwikkelt tot een conflict waar alle partijen zich ingraven. Naast het peilen van de intensiteit, stelt de convenor of beleidsbemiddelaar vast wat de kwesties in het geschil zijn, welke partijen in hun belang geraakt worden en hoe de problemen zich tot elkaar verhouden. In deze fase peilt de convenor of beleidsbemiddelaar wie er wel en niet aan tafel hoeven te komen (zie Wie komt er aan tafel?) en maakt een ruwe schatting van de agenda.

De convenor of beleidsbemiddelaar polst van tevoren alle partijen en stelt bij hen de houding ten opzichte van elkaar, de problemen en eerdere conflicten vast.

- Hoe lossen de partijen nu geschillen op?
- Zijn de partijen bijvoorbeeld conflictvermijdend, of is de boel juist al herhaaldelijk ont-ploft of in de rechtszaal uitgespeeld?
- Willen de partijen wel een oplossing, of zijn ze naar hun eigen idee meer gebaat bij de huidige situatie?
- Hoeveel kost de huidige manier van omgaan met de situatie de partijen in tijd, energie en geld?

Daarnaast probeert de convenor of beleidsbemiddelaar uit te vinden wat de obstakels zijn voor een probleem oplossende onderhandeling.

- Wat is de machtsbalans tussen de partijen?
- Is er veel wantrouwen tussen de partijen?
- Wat voor rol spelen bestaande machtspelletjes en gerechtelijke procedures?
- Wat motiveert de partijen?

Ten slotte analyseert een convenor of bemiddelaar wat voor capaciteit er nodig is om een bemiddeling te organiseren.

- Is elke partij (en vooral ook de overheid) bereid om een beleidsbemiddeling in te gaan en op zoek te gaan naar overeenstemming?
- Welke middelen zijn er beschikbaar en welke vaardigheden zijn er aanwezig bij de partijen?
- Wat is een goede plek om de ontmoetingen te organiseren?
- Is het bij voorbaat nodig om externe experts in te huren?
- Wat is de sociaal-culturele omgeving en is deze relevant voor de beleidsbemiddeling?

Een convenor of beleidsbemiddelaar taxeert op deze manieren hoe het veld er uit ziet en wat voor procedures en grondregels goed zullen werken.

2.2 Bijeenbrengen (convening)

Convening is de eerste eigenlijke fase van de beleidsbemiddeling. De partijen komen bijeen om na te denken over hun problemen en om een geschikte vorm van ondersteunde onderhandeling te kiezen om deze problemen op te lossen. De convenor is verantwoordelijk voor deze fase. Zodra deze een voorlopig overzicht heeft op de situatie, brengt deze de partijen bijeen.

2.2.1 De convenor

'Wie zit de vergaderingen voor? Is dat een vraag? Nee! Natuurlijk niet! De minister, de staatsecretaris, de wethouder...zij zitten de vergaderingen voor. Want zij zijn het hoogst in rang. Zij vragen zich nooit af: ben ik wel de juiste persoon om voor te zitten? Is mijn belang in deze zaak niet zo groot, dat ik misschien niet de juiste voorzitter ben? Misschien is het toch niet zo wijs.'

Frans Evers, beleidsbemiddelaar.

Een convenor brengt de partijen samen en zit de eerste bijeenkomsten voor. Sommige partijen hebben elkaar nog nooit ontmoet - of alleen vanaf de barricade – en gaan nu voor het eerst met elkaar in gesprek. Een convenor - een overheid of juist een externe partij zonder inhoudelijk belang - bereidt hen voor op een handelingsgerichte en praktische samenwerking. De convenor moet dan ook overtuigingskracht hebben en alom respect genieten. De convenor kan op basis van deze vroege bijeenkomst schatten of een beleidsbemiddeling wenselijk en mogelijk is. De convenor laat de partijen vertellen wat zij belangrijk vinden. Vervolgens stelt de convenor een geschikte procedure vast. Zo heeft bijvoorbeeld een geschil over de indeling van een gebied andere vereisten, dan een bemiddeling waarin partijen regelgeving scheppen. Zodra alle partijen aanwezig zijn en men het er over eens is dat een vorm van beleidsbemiddeling wenselijk is, schakelt men een beleidsbemiddelaar in.

De convenor brengt de partijen bijeen. Zijn rol verschilt van een beleidsbemiddelaar. De beleidsbemiddelaar draagt namelijk verantwoordelijk voor de hele beleidsbemiddeling en de convenor alleen voor het bij elkaar brengen van de partijen. Hoewel de rollen van convenor en beleidsbemiddelaar verschillend zijn, kan een beleidsbemiddelaar ze in principe beide vervullen. De rol van de convenor verschilt ook van de overheidsvertegenwoordiger; hoewel de convenor ook een overheidsfunctionaris kan zijn, mag hij niet tegelijkertijd het belang van de overheid vertegenwoordigen. In elk geval legt de convenor alle partijen duidelijk uit wat de rolverdelingen zijn. De partijen dienen zich strikt aan de rolverdeling te houden.

2.2.2 Sponsoring

Voor een beleidsbemiddeling zijn er voldoende middelen nodig. Partijen kunnen het beste hierover van tevoren afspraken maken. De convenor zet daarom in samenspraak met de partijen een financieringsstrategie op. De financiering roept lastige vragen op. Wie betaalt de bemiddelaar? Ook de bemiddeling zelf, het inhuren van experts en het inzetten van geschikte ruimtes en apparatuur brengt problemen met zich mee. Is er een budget voor de bemiddeling zelf en hoe brengen de partijen dat bijeen?

Een convenor of beleidsbemiddelaar kan budgetten of subsidies van overheidsinstanties of filantropische organisaties aanspreken, alle deelnemende partijen naar draagkracht laten bijdragen, of de instigerende overheidsinstantie de bemiddeling laten sponsoren. Als de convenor een overheidspartij is, dan kan het zijn dat er al geld beschikbaar is. Als een overheid de bemiddeling financiert heeft dat voor- en nadelen. Als de overheid (door middel van een toegekende subsidie) de bemiddeling bekostigt, dan verlaagt dit voor andere partijen de drempel om deel te nemen. Als de overheid een inhoudelijk belang heeft, gaat de financiering wel ten koste van de legitimiteit van de beleidsbemiddeling. Als de overheid de bemiddelaar betaalt, dan zal deze het wellicht lastiger vinden om onafhankelijk en onpartijdig te blijven. Partijen zullen bovendien meer moeite hebben om een voorstel te 'veto-en'. In elk geval vergroot dit het risico dat andere partijen de bemiddelaar gaan wantrouwen. Men kan de convenor of beleidsbemiddelaar ook vragen om te assisteren in het vergaren van fondsen om een gemeenschappelijke pot te hebben waar de partijen gebruik van kunnen maken. Als partijen de kosten delen, hebben ze meer geïnvesteerd en voelen ze zich meer met het project verbonden.

2.2.3 Wie komt er aan tafel?

'I once mediated a case in Woensdrecht. There was a major disagreement with many parties. One of the important parties was Fokker. . They owned the factories there, they owned the land. And the province was saying a lot of things, and ventilating a lot of plans for that area, without ever thinking to ask Fokker what they were thinking. Their Land!'

Frans Evers, beleidsbemiddelaar.

Publieke beleidsbemiddeling bevordert de participatie van een brede schakering aan partijen - op praktische gronden. De vraag wie er aan tafel komt, ken twee antwoorden. Enerzijds zitten de afgevaardigden van deelnemende partijen aan tafel. Zij zullen gaan onderhandelen. De partijen wijzen zelf aan wie hen vertegenwoordigt (zie verder onder het kopje Vertegenwoordiging). Het andere antwoord verschaft duidelijkheid over welke partijen deel gaan nemen aan de bemiddeling. Over dat antwoord verschillen de meningen. Sommige beleidsbemiddelaars stellen dat een bemiddeling alleen zin heeft als de partijen in staat zijn om het overheidsbeleid te frustreren of zelfs tegen te houden. Er moet volgens hen een grote afhankelijkheid van andere groeperingen bestaan bij de overheid. Zo kan een overheidsinstantie bijvoorbeeld afspraken maken met een grondbezitter, terwijl ongeorganiseerde burgers zonder

wettelijk belang uitgesloten zijn. Het voordeel van deze houding is dat het aantal partijen overzichtelijk blijft. Daarnaast onthoudt de overheid zich van paternalisme en kan haar eigen belang zonder dubbele pet behartigen. Een nog groter voordeel is dat de betrokkenen een overeenkomst veel makkelijker en beter naleven en handhaven als zij ook daadwerkelijk wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. De deelnemende partijen kunnen uitgesloten partijen wel op andere wijzen raadplegen en informeren, bijvoorbeeld via inspraakavonden.

Een bemiddeling kan soms toch succesvol zijn als niet alle sleutelpartijen aan boord zijn. Partijen laten dan in het midden of de bemiddeling een conclusie in de vorm van een overeenkomst zal krijgen. Een beleidsbemiddeling blijft waar mogelijk open voor deelname. Nieuwe partijen kunnen zich dan aansluiten. Aanvankelijk sceptische partijen, kunnen gaandeweg toch gemotiveerd raken en meedoen of op zijn minst een beleidsbemiddeling gedogen.

Als er een wisseling in de politieke macht is, is een open benadering ook prettig, zoals dit voorbeeld van beleidsbemiddelaar Frans Evers illustreert:

'In the N96-case we had 18 stakeholders. We had maybe 20 issues. And we had full wall with all the interests of all the parties there. And if a new party comes in – if there is an election, and a new alderman comes in – you explain to them: you are a stakeholder here, and these are all the issues, and we have noted the interests of your town as such. Do you still agree? Or have, after the elections, some things changed?' It is a major mistake if you don't do that. And it is also a wonderful way to introduce new partners in the system.'

Andere bemiddelaars kijken principieel anders tegen deelname aan. Zij betogen dat een beleidsbemiddeling in principe open moet zijn. Alle partijen met een belang mogen meedoen. De belangenverstrengeling kan dan relatief klein zijn in de ogen van de overheid. Het belang voor de overheid kan dan zijn dat een laagdrempelige bemiddeling bijdraagt aan de legitimiteit of fairness van het beleid. Wie namelijk alleen toegang biedt aan partijen met de macht om het in jure of de facto beleid te frustreren, sluit grote groepen, zoals kwetsbare minderheden, uit. Deze bemiddelaars benadrukken de term publiek in publieke beleidsbemiddeling en ageren tegen de politiek van het spreekwoordelijke achterkamertje. Een tweede reden om een meer open procedure te voeren is pragmatischer van aard. Een meer open toegang is belangrijk, betogen deze bemiddelaars, omdat deze partijen nieuwe en vaak moeilijk te verkrijgen kennis leveren. Vooral bij hardnekkige problemen, waar de machtige partijen er niet uit komen (en wellicht mede het probleem in stand houden) kan extra informatie nodig zijn om de complexiteit te lijf te gaan. De kennis van moeilijk te benaderen groepen, zoals prostituees en drugsverslaafden, kan bijvoorbeeld onontbeerlijk zijn voor uitvoerbaar beleid. Ten slotte wijzen aanhangers van deze school er op dat het van tevoren vaak niet te zien is wie er van elkaar afhankelijk is. De ongeorganiseerde en uitgesloten burger van vandaag is de mediagenieke belangengroepering van morgen. Een lage drempel kan zorgen dat men al in een vroeg stadium begrijpt wie er daadwerkelijk nodig is om effectief beleid te maken. Welke gedachte er ook achter de beleidsbemiddeling zit, beleidsbemiddeling is een openbare aangelegenheid. Ook als een beleidsbemiddeling al lang loopt, blijft het altijd mogelijk dat er nieuwe partijen aan tafel komen.

2.2.4 Vertegenwoordiging

Iedere deelnemende partij heeft vertegenwoordiging nodig. De deelnemende partijen kiezen zelf afgevaardigden voor de onderhandelingen. Deelnemende partijen moeten namelijk zelf goed nadenken aan wie zij deze verantwoordelijkheid toevertrouwen. Het is per situatie verschillend hoeveel vertegenwoordigers een partij heeft en of deze proportioneel is ten opzichte van de achterban. Zo kan een gelijke verdeling voor elke partij, met een vast aantal vertegenwoordigers, zorgen dat een partij met een enorme achterban evenveel vertegenwoordiging heeft als een kleine en weinig invloedrijke partij. Omgekeerd kunnen partijen met een groot belang bij een proportionele verdeling weinig invloed hebben in het opstellen van een overeenkomst (als een overheid bijvoorbeeld een vuilstortplaats in iemands spreekwoordelijke achtertuin aanlegt). Bij het opstellen van de procedures moet men voor dit soort overwegingen gevoelig zijn. Men kan bijvoorbeeld overwegen om grotere belangengroepen op te delen. Elke vertegenwoordiger behartigt dan een deelbelang. Kleine gelijkgestemde partijen kunnen juist vertegenwoordigers delen.

Als een afgevaardigde van de overheid initiatiefnemer is van de bemiddeling en de partijen bijeenbrengt, kan deze persoon niet ook het belang van de overheid vertegenwoordigen. Zoals Ellie Tonkin, Hoofd conflictbeslechting van de Environmental Protection Agency zegt: *'The person who mediates from the EPA is never the person representing the interests of the EPA. Never ever.'* Een overheidsfunctionaris geeft duidelijk aan of hij een afgevaardigde is in de komende onderhandelingen of een andere rol heeft.

2.2.5 Ontwerp van grondregels

Een ontwerp van een bemiddeling moet sensitief zijn voor de concrete situatie. Elke bemiddeling is weer een nieuwe casus met zijn eigen gevoeligheden, relevante regelgeving en combinatie aan partijen. De beleidsbemiddelaar zet met de partijen een bemiddeling op met rekenschap van de complexiteit. Grondregels zijn een voorbeeld om de idiosyncratische complexiteit tussen de partijen te reguleren. De grondregels reguleren het gedrag van de partijen binnen de bemiddeling en verbinden hen aan de onderhandelingen. De grondregels zelf zijn ook onderwerp van onderhandeling tussen de partijen, met de beleidsbemiddelaar als raadgevende procedurele expert. Als partijen overeenstemming over de regels bereiken, stellen ze deze op in een geschreven document (en mogelijk ook op een altijd aanwezig en zichtbaar whiteboard). Goede grondregels geven, als een soort grondwet voor de groep, antwoord op de vraag: Onder welke omstandigheden kunnen de partijen hun eigen belangen goed vertegenwoordigen en kunnen zij de anderen vertrouwen dat deze zich aan hun woord houden?

Mogelijke grondregels zijn dat partijen elkaar laten uitpraten of beloftes contractueel vastleggen. In elk geval nemen de partijen in de grondregels op welke alternatieve procedure zij zullen volgen als de beleidsbemiddeling faalt. Grondregels verschillen per bemiddeling. Met elkaar gemeen hebben deze de belofte van partijen op een constructieve manier met meningsverschillen te zullen omgaan en dat er consensus is over elke grondregel. Concreet

kan men bijvoorbeeld een deadline afspreken voor de bemiddeling, zodat de bemiddelaar en de partijen een overzicht hebben en een planning kunnen maken (en ook zien de betrokkenen dan snel in wie de bemiddeling willen vertragen). Daarnaast adresseren grondregels bijvoorbeeld hoe de groepen bijeenkomen en hoe vaak en wie er op welk moment de ruimte krijgt om te spreken. Het vaststellen van grondregels is een lastige klus op zich en de (ervaren) bemiddelaar kan (en moet) hier goed advies geven om de procedure af te stemmen op de wensen van de deelnemende partijen. Goede grondregels vormen de basis voor een op maat gemaakt forum. Ze geven een in goedingebbede structuur waar de partijen op kunnen terugvallen en incrementeel op kunnen voortbouwen.

En structuur is nodig. Zonder een op maat gemaakt forum bereiken partijen moeilijk een goede overeenkomst. Een beleidsbemiddeling kan plaats bieden aan tientallen afgevaardigden van belanghebbende partijen. Omdat de onderhandelingen vele maanden kunnen duren is het belangrijk dat de grondregels de nodige aandacht krijgen. Hoeveel aandacht nodig is, verschilt per situatie. Sommige situaties vergen weinig bemiddeling en de bemiddelaar en de partijen hoeven dan niet alles uit te denken. Andere situaties kennen complexe coördinatieproblemen en vragen om gedetailleerde grondregels. Hier zijn de onderhandelingen intensief, met bijvoorbeeld terugkerende meerdaagse ontmoetingen, werkgroepen of conference calls om voorstellen te ontwerpen voor het onderhandelende comité, voorvergaderingen met individuele belanghebbenden, expertpanels en veel partijen met verschillende posities.

2.2.6 Het binden van de partijen

'Sometimes stakeholders might hesitate. And then you say: 'now please, one thing I can promise you: if you come you are not committed to anything. Not even to the solution. You can leave anytime you want. Once we have decided: "Yes we will do it", it means that we will commit to a few of the ground rules. I will not accept a frustration of the process rules. Because that is a current agreement. We write them together on the board. It says: "this is how we will do it; this is how we will operate. This is our process. So when somebody says or does something against the ground rules, I make it explicit and say: "do you want to change something in the ground rules? Because you are not in a position to do that all by yourself. You will have to convince your colleagues." But I will never, beforehand, say: now, if we have an agreement you have to adhere to it.' No, that is your own decision. Always, to the very end.'

Frans Evers, Beleidsbemiddelaar

Een bemiddelaar houdt de partijen aan tafel en verbindt hen aan de zoektocht naar een overeenkomst. Dit kan moeilijk zijn. De omgeving van de deelnemers is veranderlijk en het kan opeens niet redelijk meer lijken om aan tafel te zitten of om iets uit te voeren. Zo kan een tussentijdse of aanstaande verkiezing het politieke veld wijzigen en daarmee misschien ook de belangen of de aantrekkelijkheid van alternatieven op een onderhandeling. Ook kunnen de deelnemers zelf veranderen, bijvoorbeeld een nieuwe wethouder of directeur met andere ideeën. Als een partij van mening is dat het niet langer in het eigen belang is om verder te onderhandelen en indien dit daadwerkelijk het geval lijkt, doet een bemiddelaar daar niets aan. Er is namelijk geen

garantie dat bij een beleidsbemiddeling partijen op elke stap van de weg achter de bemiddeling blijven staan. Voor een goed vertrouwen is verbondenheid wel nodig. Het moet in het belang van de partijen blijven om mee te doen. Daarnaast moeten partijen de overtuiging hebben dat de anderen ook mee zullen blijven doen. De kracht van beleidsbemiddeling is dat het werkt in de gevallen waarin partijen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn om hun belang te waarborgen. De zwakte hierbij is dan dat het niet werkt als een partij betere alternatieven heeft.

Toch moet een bemiddelaar nadenken hoe hij de partijen aan tafel houdt. Dat is belangrijk, want elke deelnemende partij moet er op kunnen vertrouwen dat de andere partijen aan tafel blijven. Waarom zou hij zelf er anders tijd en energie insteken? De bemiddelaar zet mechanismen op waarmee hij de partijen toch aan de bemiddeling kan binden – ook al staat het iedere partij vrij om de bemiddeling te verlaten. Zo kan men bijvoorbeeld heldere kaders stellen en van tevoren afbakenen onder welke omstandigheden een partij uit de bemiddeling stapt. Een andere manier is het opzetten van fondsen - partijen zetten geld opzij en worden zo letterlijk mede-eigenaren van de bemiddeling. Dat motiveert. Bovendien vinden partijen het nu makkelijker om een uitonderhandelde overeenkomst ook uit te voeren. De beleidsbemiddelaar kan daarnaast nog externe partijen benaderen om de onderhandelende partijen te binden aan een overeengekomen afspraak. Een andere overheidsinstantie of onafhankelijke, capabele partij zou bijvoorbeeld kunnen worden aangesproken om de naleving van de overeenkomst te monitoren. Ten slotte kan de bemiddelaar ook de partijen ondersteunen om zelf manieren te vinden om zich te verbinden. Een manier kan zijn dat partijen toekomstige samenwerking conditioneel maken aan het meedoen aan de bemiddeling (zolang dat redelijk verwacht kan worden). Een andere manier is dat een partij zichzelf van tevoren contractueel verplicht, wetende dat hij anders niet het uithoudingsvermogen gaat opbrengen om mee te blijven doen. Vergelijk het met sporters die willens en wetens een jaarabonnement nemen op de sportschool, omdat ze weten dat ze anders niet zullen gaan.

2.2.7 Problemen gemeenschappelijk maken

“Er bestaan zeker goede huwelijken - alleen geen plezierige.” Zo luidt een aforisme van de Franse edelman La Rochefoucauld.²⁴ Dat lijkt in elk geval waar voor het begin van de samenwerking tussen publieke en private partijen bij een beleidsbemiddeling. Hoewel het ontwerp, de grondregels en een vaardige bemiddelaar zorgen voor een goede samenwerking, is de aanleiding voor een bemiddeling meestal een controverse, gekenmerkt door diverse problemen. Bij een publiek geschil, waar veel partijen zijn met uiteenlopende belangen en problemen, bemoeilijkt dit een samenwerking. Want als er geen consensus is over het probleem, waar moeten de partijen dan naar toewerken? En waar echte problemen bestaan, moet men toch hard optreden? Zeker bij ‘hardnekkige problemen’ brandt deze vraag en is dit een van de redenen dat sommigen participatie wegzetten als wensdenken – een koers valt niet te vinden en samenwerking is naïef. Dat verwijt kan een beleidsbemiddeling niet gemaakt worden. Hard optreden gebeurt zeker, alleen dan ten opzichte van de problemen – en niet ten opzichte

²⁴Zie La Rochefoucauld, F. (1665) *Réflexions ou sentences et maximes morales (Maximes)*. Paris.

van *de mensen* met de problemen. De problemen zijn voor een deel wel relationeel. Voordat een bemiddelaar aan het werk gaat, bestaan er al betrekkingen tussen de partijen, want een controverse bestaat uit de problemen tussen partijen (een controverse ‘zweeft’ niet ergens buiten hen om). Voordat de bemiddeling van start is gegaan, hebben de partijen bepaalde beslissingen genomen zodat zij een relatie hebben tot de andere partijen - constructief of destructief. De bemiddelaar krijgt toegang tot het geschil met toestemming van alle betrokken partijen, omdat zij weten dat zij elkaar nodig hebben.

De perceptie van een gemeenschappelijk en overkoepelend probleem vergemakkelijkt de beleidsbemiddeling. De partijen realiseren zich dan dat zij wederzijds van elkaar afhankelijk zijn om hun doelen te bereiken. Zonder afhankelijkheid, of zonder besef daarvan, zijn probleemoplossende onderhandelingen zinloos. Partijen beseffen vaak goed hoe zij elkaar nodig hebben, alleen wordt de mate van wederzijdse afhankelijkheid pas duidelijk door een deelname aan de bemiddeling. ‘Het probleem’ - en de criteria voor het toetsen van de onderlinge verbondenheid - stellen partijen dan op tijdens de bemiddeling. Een beleidsbemiddelaar tracht de partijen tot een gemeenschappelijke missie te bewegen en heldere kaders te stellen over wat wel en wat niet ter onderhandeling staat. In de ‘brei’ van hardnekkige problemen, bouwen de partijen een praktische structuur rond hun wederzijdse afhankelijkheid. De kern van de onderhandeling zal altijd gaan over de punten waar de partijen elkaar nodig hebben, hoe verschillend de belangen of problemen van de partijen ook zijn.

Zodra de onderlinge afhankelijkheid is vastgesteld, kan de bemiddelaar gaan kijken in welke mate de belangen van elkaar verwijderd zijn. De bemiddelaar zoekt naar:

1. gemeenschappelijke belangen;
2. gedeelde belangen; en
3. te verenigen belangen.

Bij gemeenschappelijke belangen heeft een bemiddelaar weinig moeite om de onderhandelingsop te zetten, omdat de partijen één en hetzelfde belang hebben. Een overheidsinstantie, een werkgever en een vakbond hebben bijvoorbeeld alle drie een belang bij het openhouden van een fabriek. Iedereen is gebaat bij de werkgelegenheid. Bij een gedeeld belang, hebben de partijen wel hetzelfde belang. Ze hebben alleen andere prioriteiten. Voor de overheid, bijvoorbeeld, is het redden van de fabriek niet essentieel – er is genoeg economische activiteit. Voor de eigenaar en werknemers is sluiting desastreus en de overheid vermijdt liever onrust. Bij te verenigen belangen hebben partijen verschillende belangen en zoeken de partijen met de bemiddelaar naar oplossingen die deze verschillende belangen dienen. Een overheid wil een recreatiegebied ontwikkelen, de bijna failliete werkgever is eigenaar van een vervuilde fabrieksgrond en de vakbonden zijn bezorgd over de werknemers. Partijen zoeken naar een mogelijkheid om alle belangen te behartigen. Ten slotte blijft er nog een residu over van belangen waar partijen elkaar niet kunnen helpen. Dat kunnen problemen zijn waar de partijen geen onderlinge verbondenheid hebben. Een beleidsbemiddeling kan duidelijk maken dat partijen elders deze belangen moeten waarborgen. Of het zijn echte zero-sum-belangen, waar de een zijn dood, een ander zijn brood betekent en waar partijen niet in staat zijn om elkaar op andere wijzen te compenseren. In complexe samenlevingen komt deze categorie weinig voor – maar hij komt voor.

Samenvattend: een bemiddeling veronderstelt dat de belangen en doelen van de personen, groepen of organisaties met elkaar verweven zijn. Deze verwevenheid kan dan worden verwoord als gemeenschappelijk probleem tussen de betrokken partijen. Dat maakt de situatie rijp om door samenwerking problemen op te lossen. De bemiddelaar helpt hen om te peilen hoezeer zij van elkaar afhankelijk zijn en ondersteund hen in het onderhandelen en probleemoplossend nadenken.

2.2.8 De bemiddelaar is verantwoordelijk voor de bemiddeling

Als vertegenwoordiger en verantwoordelijke voor de bemiddeling, beheert de beleidsbemiddelaar het ontwerp van de bemiddeling en belooft dat hij de grondregels handhaaft. De bemiddelaar houdt zijn eigen inschatting van de beste oplossing buiten beeld en richt zich op de maatstaven voor een geslaagde onderhandeling. Een bemiddelaar neemt verantwoordelijkheid voor het opstellen van de grondregels en de agenda. Meestal heeft een bemiddelaar eerst individuele gesprekken en later groepsdiscussies. Het opzetten van de agenda vergt aandacht; alle kwesties van alle partijen moeten aan de orde komen en dat binnen een beperkte tijd. De bemiddelaar moet al deze kwesties in de agenda opnemen, zonder de essentiële belangen te verliezen. Daarnaast ordent hij naar prioriteit op basis van wat hij van de partijen hoort. De partijen keuren vervolgens de prioriteitenlijst goed, of geven aan dat zij iets willen veranderen. Een ervaren beleidsbemiddelaar kan de partijen een hoop moeite besparen. De bemiddelaar kan bepaalde grondregels uit soortgelijke bemiddelingen voorhouden aan de partijen. De bemiddelaar vermengt elementen uit verschillende bemiddelingen en maakt een voorstel waar de partijen op kunnen reageren: dit gaan we wel bespreken, dat niet'. Daarnaast helpen eerdere bemiddelingen de partijen begrijpen dat ze de situatie kunnen verbeteren. Als er uiteindelijk een gemeenschappelijke agenda en een set grondregels is voor de onderhandelingen, dan kan de bemiddelaar deze als voorwaarden aan zijn contract verbinden. De bemiddelaar verbindt zich daarmee aan wat hij heeft helpen opstellen. Bovendien stelt het partijen met weinig vertrouwen gerust: de agenda en grondregels zullen niet gedurende de onderhandelingen van tafel verdwijnen.

2.3 Leren

'...Neither the whole of truth nor the whole of good is revealed to any single observer, although each observer gains a partial superiority of insight from the peculiar position in which he stands.'

William James

'Very often in situations where the only explanation people can come up with to account for the behavior of people is to say: 'they are just being stupid.' Not to say that people aren't ever stupid, but that's usually a bit too simplistic. There is usually something else going on. So I think, it's again an incremental inquiry.'

Ellie Tonkin, Hoofd Conflictbeslechting bij de Environmental Protection Agency
New England, Verenigde Staten.

Een belangrijk aspect van een beleidsbemiddeling is dat de deelnemende partijen van elkaar leren. Wat valt er te leren?

De deelnemende partijen leren over de objectieve aspecten van een situatie.

- Wat zijn de relevante feiten?
- Wat zijn doorgaans goede criteria om soortgelijke situaties te beoordelen?

Net zo belangrijk is dat partijen leren over alle subjectieve en partijeigen beweegredenen.

- Waarom handelt de andere partij zo en waarom niet anders?

Een goede overeenkomst tussen de partijen moet op redelijke gronden berusten. De redelijke gronden kunnen zowel objectief als subjectief van aard zijn. Ik kan een salade Niçoise willen omdat de wetenschap en de traditie mij vertelt dat sla, ei en ansjovis gezond zijn, of omdat ik het gewoon lekker vind. Partijen ontdekken deze objectieve en subjectieve gronden als ze voldoende informatie delen, open staan voor nieuwe inzichten en actief samenwerken. Uiteindelijk vinden ze consensus als iedereen voldoende redenen heeft om een voorstel wel of niet te steunen. Zonder een lerende houding is een overeenkomst moeilijker te bereiken en blijven veel goede mogelijkheden buiten zicht. Leren is echter lastig. Het valt niet altijd mee voor een persoon om in te zien waar hij iets verkeerd begrijpt, of nog niet ziet. Wanneer iemand iets nieuws leert, ziet hij achteraf pas het 'gat' in zijn kennis dat er geweest moet zijn (en er toch nooit leek te zijn). Partijen hebben soms een blinde vlek voor wat zij niet weten, of verkeerd begrijpen en de blinde vlek valt zelf ook niet op. Dat kan hen weerhouden van een goede oplossing.

Een lerende en welwillende houding, waarbij partijen het oordeel tijdelijk opheffen, vergemakkelijkt de bewustwording van eventuele blinde vlekken. De beleidsbemiddeling kent een aantal procedures dat het leren vergemakkelijkt. Dit helpt de partijen gezamenlijk problemen en oplossingen in kaart te brengen en prioriteiten aan te geven. Ze helpen met het verduidelijken van technische kennis en het formuleren van gezamenlijke kennisbehoeften. Ze zorgen voor wederzijds begrip van elkaars belangen en alternatieven en maken constructief omgaan met eventuele waardeverschillen makkelijker.

Vier tips uit de klassieke onderhandelingsgids “Getting to Yes”:

1. Scheidt de mensen van de problemen. Wees taai op het probleem, niet op de mensen.
2. Focus op belangen, niet op de stellingen die partijen innemen.
3. Zoek naar mogelijkheden voor gemeenschappelijk voordeel.
4. Dring aan op objectieve criteria voor het beoordelen van oplossingen.

Fisher, R. & Ury, W.L. (1981) *Getting to YES: Negotiating Agreement Without Giving In*. New York: Houghton Mifflin Co.

2.3.1 In kaart brengen

De bemiddelaar helpt de deelnemende partijen de situatie in kaart te brengen en stelt schriftelijk een agenda en missie op. De partijen brengen elkaar op de hoogte van de belangrijke kwesties en bepalen welke daarbij voor hen prioriteit hebben. De partijen geven vervolgens aan waarover zij graag meer informatie willen hebben. Als andere deelnemende partijen over deze kennis beschikken, verschaffen ze deze aan de groep – als zij geen zwaarwegende redenen hebben om dat niet te doen (zoals een bedrijfsgeheim of recht op privacy). Als niemand de beschikking heeft over de informatie dan huren de partijen een expert in, of zetten ze een Joint-Fact-Finding procedure op. De partijen geven ook aan welke aspecten onzekerheid bieden omdat zij blootstaan aan verandering. Zo kan een tussentijdse politieke verkiezing de mogelijkheden en alternatieven van de partijen aanzienlijk veranderen. Al deze informatie helpt de beleidsbemiddelaar de situatie verder te begrenzen en belangrijke bakens aan te brengen. Zo wordt de situatie in kaart gebracht. In kaart brengen is niet alleen figuurlijk nodig. Het gebruik van visuele informatie kan bijvoorbeeld verhelderend werken, zeker in een omgeving waar organisaties een taalgebruik hebben ontwikkeld dat voor de buitenwereld als een ondoordringbaar jargon klinkt. Kaarten, schetsen, foto's en bijvoorbeeld bezoeken aan de locatie(s) van het geschil kunnen vaak de aanzet zijn tot daadwerkelijk gedeeld begrip van de situatie. Bovendien kunnen de partijen zelf aan het schetsen slaan en een model van de situatie en de belangen van de partijen, te vervaardigen en zo op een niet-argumentatieve non-verbale wijze op zoek te gaan naar wat er mogelijk is.

2.3.2 Partijen verhelderen hun belangen en alternatieven

Een beleidsbemiddeling slaagt alleen als partijen hun eigen belangen en de belangen van de andere partijen goed begrijpen. Als een partij de belangen van de andere partijen kent, kan hij ook beter aanvoelen of een voorstel in goede aarde zal vallen. Als een partij zijn korte en lange termijn belangen begrijpt en geadresseerd ziet, zal zich ook kunnen inzetten voor andermans belangen.

Als de partijen bovendien gemeenschappelijke belangen hebben, dan zou een belangenverduidelijking al snel een bevredigende overeenkomst tot resultaat moeten hebben. Als de partijen conflicterende belangen hebben, dan is het de taak voor de beleidsbemiddelaar om de partijen toch tot belangengerichte en probleemoplossende handelingen aan te sporen. De meeste conflicten zijn complex. Er spelen talloze factoren een rol welke ingebed zijn in een veranderlijke en pluriforme leefomgeving. De beleidsbemiddelaar ziet dit niet als een probleem. Integendeel, een beleidsbemiddeling baat de complexiteit uit: als er een hoop kwesties op tafel liggen en de partijen andere prioriteiten hebben, ontstaat de mogelijkheid van een uitruil. Als een geschil op een win/verlies situatie lijkt, bijvoorbeeld omdat de partijen zich slechts op één aspect richten (zoals bij een prijsonderhandeling op de markt), dan kan de bemiddelaar het geschil juist nog complexer maken (voordat het weer simpeler wordt). Hij wijst dan op andere belangrijke belangen en mogelijkheden in de leefomgeving waar de partijen niet aan gedacht hebben.

Een andere, samenhangende reden om de eigen belangen te onderzoeken is het focussen en opstellen van de strategie. Wat is voor de deelnemende partij, binnen deze omstandigheden, de juiste aanpak om zijn belang te verwezenlijken? Zodra de partijen voor zichzelf hier een antwoord op hebben, kunnen ze op een rustige en minder energie consumerende manier onderhandelen en inzien waar een onderhandeling een belang dient en waar een alternatief geschikter is. Een vakterm hiervoor is BATNA, Best Alternative to a Negotiated Agreement, of het beste alternatief voor een onderhandelde overeenkomst. Als partijen elk voor zichzelf weten op welk moment een alternatief op de onderhandeling hun belangen beter dient, dan kunnen ze met een gerust hart de onderhandelingen in gaan. Zodra het niet meer in het belang van een partij is om mee te doen, staakt een partij zijn deelname of meldt hij de andere partijen op tijd dat hij een beter alternatief buiten de onderhandelingen heeft. Andere partijen, met minder goede alternatieven, kunnen dan op zoek gaan naar een voorstel dat de BATNA van deze partij weer verzwakt. De partijen bieden de twijfelende partij iets beters of tonen aan dat het alternatief toch niet zo goed is. De partij met de verzwakte BATNA vindt de bemiddeling dan weer aantrekkelijker.

2.3.3 Technische kennis begrijpelijk maken

My opinion is that this is the new frontier. That these processes are involving increasingly technical content. And that we need to learn more about what is the best way to manage scientific information and processes like this. Because it raises a whole different set of issues, of what kind of expertise you bring into the room, how you make it that everybody can understand each other, how you make it accessible, and how you maintain a certain level of rigor in the discussion... but now we're trying to engage in more collaborative thinking about problems like climate change. The content of these discussions is very technical.

Ellie Tonkin, Hoofd Conflictbeslechting bij de Environmental Protection Agency
New England, Verenigde Staten

Technische kennis en expertise zijn soms onontbeerlijk en meestal onvermijdelijk in maatschappelijke controverses. Vooral in wetenschapsintensieve controverses en planningsgeschillen is technische en juridische kennis nodig om tot goed geïnformeerde en daarmee werkbare overeenkomsten te komen. Expertise kan voor een solide gedeelde basis zorgen waar partijen op kunnen terugvallen bij het onderhandelen en houdt de partijen gefocust op de relevante problemen. In het volgebouwde, gereguleerde en aangeharkte Nederland heeft elk uitgevoerd plan bedoeld en onbedoeld effect op anderen. Wat precies de effecten zijn is in sommige gevallen makkelijker te voorspellen dan in andere gevallen. Experts kunnen zorgen dat partijen een goed beeld krijgen van wat er wel en niet te voorspellen valt en de risico's helder uiteenzetten. Zij kunnen vervolgens binnen het domein van hun expertise technische kennis begrijpelijk maken voor de deelnemende partijen. Experts zijn daarom buitengewoon belangrijk voor deelnemende partijen om hun eigen belangen te leren kennen, nieuwe mogelijkheden te verkennen en hun alternatieven op een onderhandeling goed in te kunnen schatten. Partijen met een kokervisie of onrealistische verwachtingen kunnen hun visie bijstellen zodra ze bekend raken met de nieuwe feiten. Experts dragen er dan toe bij dat een geschil of controverse in rustiger vaarwater komt te liggen.

Bij beleidsbemiddeling spelen experts nog een belangrijke rol. Omdat een overeenkomst bij een beleidsbemiddeling werkbbaar moet zijn, dient deze concreet te zijn. Hoewel er altijd ruimte moet zijn om plannen te kunnen aanpassen aan een wellicht weerbarstige realiteit, is er voldoende precisie nodig om de partijen in beweging te krijgen. Wetenschappers of juristen kunnen bijvoorbeeld helpen bij het opstellen van realistische normen, zodat een overheid later zonder veel omhaal de uitkomst van een participatietraject daadwerkelijk kan omzetten in beleid.

Experts kunnen echter ook problemen opleveren. Eén probleem is dat experts het niet altijd bij het juiste eind hebben, of het zelf ook niet goed weten en het niet-experts vaak ontbreekt aan middelen om de experts te controleren. Leken raken vaak overbluft door de zelfverzekerdheid van experts en letten niet meer op de inhoudelijke waarde van een advies. Partijen moeten dan ook bij experts hun belangen centraal stellen: – ‘Helpt dit advies, of deze kennis om een goede overeenkomst dichterbij te laten komen?’. Gedegen technische of wetenschappelijke kennis is een basis voor goed beleid, maar kan het niet dicteren. Objectieve kennis kan

helpen om betere keuzes te maken bij het behartigen van subjectieve belangen. Een ander probleem is dat experts het niet altijd met elkaar eens zijn en dat men vaak altijd wel een expert bereid vindt om de feiten bij een bepaald standpunt bijeen te sprokkelen. Juristen bestoken elkaar met uitzonderingsclausules, wetenschappers betwisten de kwaliteit van elkaars onderzoek. Een geschil tussen partijen verzandt dan in een ‘oorlog der experts’, of een onderhandeling over welke data geschikt zijn. In plaats van het makkelijker maken om mogelijkheden voor een overeenkomst te bedenken, maken experts het dan juist veel moeilijker. Men dient dan ook een goede procedure op te zetten om met experts om te gaan (bijvoorbeeld via Joint-fact-finding). Verder is het verstandig om kennisintensieve controverses door een team bemiddelaars te laten ondersteunen, waarbij er tenminste een inhoudelijk zo bedreven is dat deze conflicten tussen experts betekenisvol kan bemiddelen – een bemiddeling binnen de bemiddeling.

Expertise kan ook de bron van het geschil zijn. Mensen kunnen overheidskeuzes betwisten omdat ze het niet eens zijn met de inhoudelijke onderbouwing. Regulerend overheidsbeleid draait noodzakelijkerwijs op impliciete of expliciete modellen, gebaseerd op gesimplificeerde aannames. Onderzoek kost veel geld en partijen maken idealiter een afweging tussen zorgvuldigheid en de kosten. Daarnaast heeft beleid vaak effect op systemen waar geen goede kennis over bestaat en bieden ‘de feiten’ weinig houvast. Het is dan ook voor andere partijen, zoals een groot bedrijf met eigen experts in dienst, de kennis te betwisten. Ook hier maakt de procedure voor de inzet van experts het verschil tussen een impasse en een goede oplossing. Zie ook Joint-Fact-Finding.

2.3.4 Leren over Waarden

Partijen hebben vaak op systematische wijze verschillende voorkeuren. Wat bespreekbaar en onbespreekbaar is voor een milieugroepering kan op het eerste gezicht bijvoorbeeld volstrekt verschillen van wat een grote onderneming graag aan de orde ziet komen. Zowel werkgelegenheid en het milieu zijn bijvoorbeeld tegengesteld belangrijk en als deze elkaar lijken te bijten is het niet eenvoudig om een keuze te maken. Ook de houding ten opzichte van conflicten kan verschillen, of hoe losjes of juist gestructureerd de partijen te werk willen gaan. Binnen een goed ontwerp van een procedure behoort dan ook een fase waarin de bemiddelaar zorgt dat de partijen de onderlinge verschillen leren kennen. Een ontwerp van een bemiddeling moet partijen stimuleren om actief en zonder vooringenomenheid met andere deelnemers te praten. Partijen kunnen namelijk vooringenomen zijn over de andere deelnemers en dat bemoeilijkt toenadering en samenwerking. Omdat de deelnemende partijen langdurig diepteoverleg met elkaar moeten hebben, is het belangrijk dat partijen leren vanuit welke waarden zij zelf en de andere partijen handelen. Bij geschillen waar diepe waardeverschillen bestaan, is het essentieel dat partijen zich bewust worden van een vooroordeel, een oordeel tijdelijk opschorten en hun best doen – hoe moeilijk soms ook – om de redelijkheid van de belangen van de andere partijen in te zien. Een lerende houding over waarden houdt in dat men aanneemt dat de huidige manier waarop een partij een andere begrijpt, niet voldoet. Een partij toont respect als hij zonder vooringenomenheid luistert en

de waarden van de anderen wil leren begrijpen. Dat respect blijft bestaan, ook als partijen het niet met elkaar eens zijn. Het getoonde respect heeft een belangrijke functie. Als een partij begrijpt hoe partijen zichzelf zien en een negatief oordeel achterwege laat, kunnen waardeverschillen juist constructief werken. Een milieugroepering kan makkelijker nadenken over manieren waarop een partij met economische belangen milieuvriendelijk te werk kan gaan binnen de situatie, als deze de onderliggende waarden goed begrijpt. Partijen met een lerende houding kunnen, ook als er fundamentele verschillen zijn, vaak praktische en stabiele overeenkomsten sluiten. Juist daar maken overeenkomsten wijs en effectief bestuur mogelijk.

De betrokken partijen en het bredere publiek erbuiten begrijpen en respecteren de rol van de overheid ook beter bij een goed gestructureerd participatieproces, zoals een geslaagde beleidsbemiddeling. Partijen zien bijvoorbeeld hoe de overheid zoekt naar evenwicht in de belangen van een verscheidenheid aan belanghebbenden. Zij kunnen dan begrijpen dat het ontwikkelen, uitvoeren en handhaven van beleid en regelgeving geen sinecure is onder de complexe condities van de werkelijkheid. Ambtenaren begrijpen op hun beurt beter de belangen en zienswijzen van de beïnvloede partijen, inclusief de gereguleerde gemeenschap en het publiek. Door de communicatie over en weer komt de overheid ook nieuwe problemen, oplossingen en kennis ter ore.

2.3.5 Wat zijn de mogelijkheden?

'In a creative session, in a brainstorming session, were you are not allowed to criticize and stimulate people: "and what else, and what else, and what else could we do...I don't care if it is not possible! Go ahead!" that is wonderful. Once the parties have learned that all the ideas in a creative session are not held against them. I always explain: "Whenever you come up with a suggestion, nobody will ever tell you: but it was your own suggestion, so you must be in favor of it!" Inventing without committing. That is one of the commitments.'

Frans Evers, beleidsbemiddelaar.

Partijen kunnen goed probleemoplossend en belangengericht onderhandelen als ze eerst de tijd nemen voor het verzinnen van mogelijkheden. Als de partijen meer mogelijkheden verzinnen, maken ze het makkelijker om een combinatie te vinden om alle belangen te waarborgen. Toch is het genereren en benutten van mogelijkheden makkelijker gezegd dan gedaan. In problematische en conflictueuze situaties kan gezamenlijk en vrij nadenken moeilijk zijn. Dit is helemaal het geval als het probleem of het conflict een juridische dimensie heeft, als de tijd dringt, als vertegenwoordigers niet goed weten wat hun mandaat is, of in het geval dat partijen zo van elkaar verschillen dat ze de ideeën van een andere partij niet kunnen plaatsen. Een beleidsbemiddelaar zet daarom procedures op om de partijen open te laten nadenken en stimuleert de samenwerking zoveel als de situatie toelaat.

Bij het bedenken van mogelijkheden:

- Staat het genereren van ideeën los van de evaluatie van ideeën – hoe meer ideeën er naar boven komen, hoe groter de kans dat er enkele bruikbare tussen zitten. Evaluatie duwt mensen in het defensief en verkleint het aantal ideeën.
- Testen partijen tegelijk wel de aannames onder de ideeën – welke ideeën lijken logisch door een aanname te veranderen?; partijen testen de aannames door het genereren van vragen (en onthouden zich om dezelfde redenen van een oordeel over de kwaliteit van de vraag).
- Proberen partijen zich op een andere manier te gedragen dan wanneer zij doorgaans over hun problemen nadenken (bijvoorbeeld door niet op dezelfde manier in dezelfde vergaderkamer te zitten);
- Kunnen partijen bewust een ander perspectief schetsen – een gevalsvariatie. Door zich gedetailleerd bewust te zijn van een probleem, kan men de context en daarmee het grotere plaatje, uit het oog verliezen (men zit dan precies verkeerd). Vooral in technische discussies is dit een probleem en door een niet technisch perspectief van de situatie te schetsen kunnen partijen soms een uitweg vinden.
- Geven partijen – in deze fase! – alle ideeën het voordeel van de twijfel (ook als ze te duur, te tijdrovend, te radicaal, politiek of juridisch onmogelijk, onpraktisch, of onprofessioneel overkomen).

Partijen doen er goed aan om hierbij grote risico's te nemen. Zij worden hier niet aan hun woorden gehouden. Later, bij het daadwerkelijk onderhandelen en samenstellen van een overeenkomst (en helemaal bij een uitvoering), kunnen partijen beter geen grote risico's nemen en voorzichtig te werk gaan. De manier waarop de procedures voor het bedenken van mogelijkheden zijn opgezet, betekent dat de negatieve impact van het nemen van risico's vrijwel afwezig is (hoewel het testen van aannames ontregelend kan zijn). Tegelijkertijd vergroot men zo maximaal de kans dat er (tussen alle onzinnige ideeën) bruikbare opties naar voren komen.

Het zoeken naar mogelijkheden gebeurt voltallig of in subgroepen en kan mondeling of schriftelijk. De bemiddelaar kan een periode laten ingaan waar partijen mogelijkheden verzinnen zonder dat ze iets vastleggen. Hij kan ook de meest veelbelovende ideeën juist vastleggen om later serieuzer te bespreken. Daarnaast kan een bemiddelaar een optie voor een partij opperen. Een partij kan bijvoorbeeld privé aan de bemiddelaar vragen om een optie voor te stellen zonder daarbij de bron te onthullen. Als de bemiddelaar het voorstelt, staan andere partijen wellicht meer open, of vermindert de partij in kwestie de kans op gezichtsverlies. Daar zitten wel risico's bij voor de bemiddelaar. Hij moet vermijden dat een bepaalde optie te sterk met hem wordt geassocieerd om onpartijdig te blijven in de ogen van de deelnemende partijen. Een vaardige beleidsbemiddelaar kan een idee verpakken op een kalme en weinig gepassioneerde wijze, zodat deelnemers het vertrouwen blijven houden in de beleidsbemiddelaar. Als er een reëel conflict bestaat tussen de basisbelangen van de partijen (en het over meer gaat dan communicatie- of persoonlijkheidsproblemen) en er weinig gedeelde belangen zijn, dan schakelt de beleidsbemiddelaar naar een andere aanpak. Met andere woorden; zodra de beleidsbemiddelaar begrijpt dat de twistende partijen zich in een zogenaamde zero-sum-situatie bevinden (waarin het lijkt alsof de enige manier om te winnen inhoudt dat de ander moet verliezen), probeert de beleidsbemiddelaar de situatie actiever te veranderen. Zie hierover ook paragraaf 2.4.1.

2.4 De Onderhandelingsfase

In de onderhandelingsfase zoeken partijen naar een overeenkomst. Zij zoeken naar mogelijkheden en als het lukt deze te vinden dan stellen ze een aantal conceptovereenkomsten op.

2.4.1 Mutual Gains Approach

'Some people prefer a conflict to an agreement. Because the agreement would mean, they think, that they would have to give up on certain things. That they have to give concessions, and so and so. Unless they understand that negotiation is something else than giving up and doing concessions. And unless they understand that, there is no way that you can come to a phase that is called beleidsbemiddeling.'

Frans Evers, beleidsbemiddelaar

Partijen hebben het soms niet duidelijk over hun belangen. Partijen uiten eerder een positie, of een standpunt – met andere woorden: onbeweeglijkheid. Partijen uiten hun standpunten, omdat zij denken dat zij daarmee kwetsbaarheid vermijden. Burgers eisen bijvoorbeeld dat een daklozencentrum niet in hun buurt geplaatst wordt, of een vastgoedontwikkelaar stelt dat er alleen verder gebouwd kan worden tegen een bedrag dat de portemonnee van de overheid te boven gaat. Hoewel onder posities altijd belangen zitten (de burgers willen geen overlast; de vastgoedontwikkelaar een adequate compensatie), hoeven de belangen niet herkenbaar naar voren te komen in een positie. Een beleidsbemiddelaar stimuleert de partijen om na te gaan denken over hun posities en of een antagonistische houding wel hun belang dient. Door een veilige ruimte op te zetten, zorgt een bemiddelaar dat partijen vrijer kunnen spreken en bereid zijn om de situatie van verschillende kanten te bekijken.

Belangen kunnen veranderen en zich ontwikkelen. De formulering van belangen is altijd een antwoord op de vragen: wat vind ik belangrijk? Wat vinden andere partijen belangrijk? De meeste partijen gaan een onderhandeling in met het idee dat zij zeker zijn van hun eigen standpunt, hoewel ze onzeker zijn of de onderhandelingen hen iets te bieden zullen hebben. Een partij kan onverzettelijk en daarmee krachtig, willen overkomen met het stellen van een positie. Een reden om zo over te willen komen kan de angst zijn dat anderen de partij zullen overrompelen of uitbuiten, of de angst dat de buitenwereld dit zo ziet. Hoewel ingraven één manier is om het risico op uitbuiting te verkleinen, riskeert men hiermee een ander en vaak groter gevaar. Bij een voortdurende onverzettelijke houding lukt het de partijen waarschijnlijk niet om tot een vergelijk te komen en een akkoord te sluiten. Aangezien vooral de belangen tellen en de partijen van elkaar afhankelijk zijn om deze belangen te waarborgen, leidt een dergelijke houding er toe dat men de eigen belangen onnodig op het spel zet. Meestal beantwoorden partijen een imago van onverzettelijkheid met nog meer onverzettelijkheid en soms zelfs obstructie. Escalatie en het wederzijds toebrengen van schade zijn dan waarschijnlijker dan het vinden van een oplossing. Bij deze zero-sum-perceptie, waar mijn winst jouw verlies betekent, is het een schijnbaar redelijke strategie om te zorgen dat een ander schade lijdt of verliest. En er zijn situaties waarin dit voorkomt, hoewel het meestal op percepties

berust. Toch is het een veelvoorkomende neiging. Partijen kunnen zich soms meer bezighouden met het zwart maken van de andere partijen, dan met het waarborgen van hun eigen belangen. Handelen in het eigen belang betekent niet hetzelfde als zelfzuchtig en uitbuitend gedrag. Bij een beleidsbemiddeling is de gedachte dat partijen beter hun eigen belangen verwezenlijken als ze samenwerken met ieder hun eigen belangen open en bloot op de tafel. Om het eigen belang te kunnen verwezenlijken, moet men discreet en attent zijn ten opzichte van de belangen van anderen. En om duurzaam in het belang van anderen te handelen, is het onhoudbaar voor een partij om niet ook in het eigen belang te handelen. Zonder autonoom te bewegen, kunnen partijen anderen niet van dienst zijn.

Als elke partij, met ondersteuning van de bemiddelaar, op autonome wijze het eigen perspectief en de belangen kan verhelderen, dan kunnen ze deze perspectieven en belangen vervolgens naast elkaar leggen en begint de zoektocht naar mogelijke (deel)overeenkomsten. Het gedrag van de partijen lijkt niet langer op een wedstrijd touwtrekken, waar winst voor de ene partij verlies voor de anderen betekent. In plaats daarvan doet het denken aan het gezamenlijk maken van een complexe puzzel. De partijen handelen, met andere woorden, niet langer vanuit zero-sum-verwachtingen. Ze onderhandelen naar een netto positieve uitkomst waarin niemand slechter af is dan zonder de beleidsbemiddeling. Deze laatste benadering heet in het jargon een Mutual Gains Approach: de winst is wederzijds²⁵ en de partijen hebben de spanningen in hun onderlinge afhankelijkheid omgebogen naar tastbare en werkbare mogelijkheden. Elke goede beleidsbemiddelaar is bedreven in het begeleiden van de partijen naar een Mutual Gains aanpak. Een Mutual Gains aanpak ziet de variatie in waarden en deelnemers als iets positiefs – de verschillen zorgen dat er meer en niet minder mogelijkheden zijn voor een werkbare overeenkomst.

Bij MGA zorgen de partijen dat partijen een grote hoeveelheid belangen op tafel leggen en daarbij inzien dat verschillende partijen verschillende voorkeuren en waarden hebben. Nieuwe oplossingen komen dan vaak naar voren. Om te kunnen zien dat er meer mogelijk is, moet er in zekere mate een gedeeld begrip tussen de partijen van de situatie zijn. Het is voor MGA handig als partijen alle informatie uitwisselen om dat gedeelde begrip mogelijk te maken (zoals bij een joint-fact-finding). Als partijen een enigszins gedeeld begrip hebben van de situatie, dan kan de bemiddelaar laten zien dat zij nu alleen nog in voorkeuren en belangen anders zijn. De bemiddelaar zoekt dan met hen hoe de partijen, gegeven de situatie, hun belangen kunnen adresseren. Een van de vele mogelijkheden is een uitruil. De partijen kunnen soms een kleine, zekere overwinning uitruilen tegen een grotere, onzekere overwinning als zij iets een andere waarde toekennen. Zo kunnen partijen bijvoorbeeld een andere houding hebben ten opzichte van geld. Partij A vindt het bijvoorbeeld belangrijk om nu 100 euro te hebben, in plaats van misschien 120 over een week. Partij B kan meer risico's willen nemen. Zo kunnen over een stuk grond twistende partijen er achter komen dat Partij A de grond vooral direct in gebruik wenst te nemen, terwijl partij B geïnteresseerd is in de grond als investering. Partijen kunnen dan gaan nadenken over (juridisch houdbare) constructies,

²⁵ Winst ten opzichte van de situatie waarin men niet probleemoplossend en niet samenwerkend onderhandelt. Een partij kan bijvoorbeeld nog steeds op punten verlies lijden, maar beter af zijn dan wanneer partijen een andere methode dan beleidsbemiddeling kiezen.

bijvoorbeeld dat partij A de grond in gebruik neemt en B eigenaar is. Een ander concreet voorbeeld is wanneer de partijen bakkeleien over de hoogte van een prijs. Een partij kan dan, om belastingtechnische redenen, een overeenkomst voorstellen met kleine betalingen binnen een aantal jaren, in plaats van een groot bedrag in één keer. De andere kant kan daar wellicht mee instemmen, omdat het minder druk op de kassa geeft. Partijen kunnen zelfs meer persoonlijke kwesties met een emotionele lading met een uitruil proberen op te lossen. Symbolische verplichtingen of enkele (welgemeende!) excuses zijn goede voorbeelden: ze kosten de ene kant vrij weinig. Ze maken het wel mogelijk dat deze andere partij zich welwillender opstelt.

Als een beleidsbemiddeling in een vroeg stadium van start gaat, zijn de obstakels meestal klein. De MGA-aanpak neemt deze weerstand, voor lief of verwelkomt ze zelfs.²⁶ Bureau-cratistische systemen, waar emoties niet relevant zijn, lijken wellicht stabiel. Toch zijn deze vaak niet goed in staat om maatschappelijke controverses, geschillen en hardnekkige problemen tot een goed einde te brengen. Een vaardige beleidsbemiddelaar zorgt dat de partijen volharden in het vasthouden aan de grondregels en daarmee spanningen in goede banen leidt en uitbaat. Controverse en een geschil zijn dan ook een drijvende kracht voor mogelijke veranderingen – in het jargon een window of opportunity. Bij een MGA-aanpak hoeven partijen een ander perspectief niet te ‘overwinnen’ in eindeloze debatten of meer drukkende vormen van machtsvertoon. De partijen richten zich bij MGA op hun eigen belangen. Het is niet dat ze ongeïnteresseerd zijn in het welzijn van anderen: deze houding geeft hun juist de vrijheid om actief op zoek te gaan naar een voor alle partijen werkende overeenkomst. Als partijen hun eigen belangen goed kennen, kunnen ze beter begrijpen dat andere partijen ook belangen hebben.

Als de partijen elkaar of elkaars belangen niet begrijpen, gaan zij de dialoog aan onder leiding van de bemiddelaar. Debatteren, zo belangrijk in de juridische sfeer voor het afbakenen van de eigen rechten (of het gebrek daarvan bij de tegenpartij), krijgt een minder geprononceerde rol. Een goed onderhandelende partij verspilt weinig tijd en energie om op een overtuigende manier aan te tonen dat de andere partij geen recht of ongelijk heeft. Een goed gemodereerd debat kan bijvoorbeeld wel goed ingezet worden om de merites van een probleemdefinitie of overeenkomst te beoordelen.

Bij elke onderhandeling zit er een spanning tussen het creëren en claimen van waarde. Bij het creëren van waarde stellen partijen zich namelijk vaak kwetsbaar op. Zij laten vertrouwde posities los en spreken vrijelijk over hun belangen. Als het creëren eenmaal duidelijk heeft gemaakt wat er te verdelen valt, gaan partijen over op claimen. Deze spanning brengt problemen met zich mee. Een partij luistert bijvoorbeeld wel naar wat een partij kan bieden en is zelf niet eerlijk over de eigen middelen en bewegingsvrijheid. Dat kan strategisch werken – het kan ook problemen opleveren. En ook als de partijen er in geslaagd zijn om op oprechte wijze gemeenschappelijke waarde te creëren, kan de spanning tussen creëren en claimen zorgen

²⁶ Zo is een emotioneel geladen boodschap erg informatief. Het geeft de bemiddelaar een goed beeld van wat de spreker belangrijk vindt en hoe deze de andere partijen ziet. Een vaardige bemiddelaar zorgt er niet alleen voor dat de spreker zijn hart kan luchten, maar baat deze informatie uit. De emotie is een aanleiding om moeilijke zaken bespreekbaar te maken.

dat niet elke partij even veel waarde terugziet. Niemand is dan slechter af. Ze zijn alleen niet allemaal evenveel beter af.

Een beleidsbemiddelaar in een publiek geschil moet eerlijk zijn over dit probleem. Als deze tegen de partijen zegt dat hij kan helpen om een mutual gains-overeenkomst te bereiken, dienen ze er wel bij te zeggen dat ze niet beloven dat iedereen evenveel van deze winst kan pakken. Met andere woorden, de mate waarin partijen hun belangen kunnen waarborgen kan anders zijn. Dit kan een probleem betekenen omdat het voorstelbaar is dat een partij een overeenkomst niet zal accepteren waarin hij er minder op vooruitgaat dan anderen. Een bemiddelaar streeft daarom altijd naar een rechtvaardige overeenkomst. Hij vertelt alle partijen dat de verdeling ongelijk is, zeker als er ook andere verdelingen mogelijk zijn.²⁷

2.4.2 Samenstellen van mogelijke overeenkomsten

Een volgende fase in het probleem oplossend onderhandelen, heet in de (vooral Amerikaanse) literatuur ook wel packaging. In deze fase selecteren de partijen de veelbelovende opties en kijken ze of deze opties zo in te passen zijn dat er een optimaal resultaat ontstaat. Partijen zijn als het ware aan het ‘knutselen en wroeten’, om te kijken of een overeenkomst zoveel mogelijk belangen kan waarborgen – en dat knutselen kan beter speels dan slechts volgens rationele criteria plaatsvinden. Bij een goed pakket mag in elk geval niemand slechter af zijn dan de huidige situatie. Partijen moeten de opties zo in elkaar weven dat alle belangen goed geadresseerd worden, zonder dat dit teveel ten koste gaat van andere belangen. Zo ontstaat een verbetering in de situatie en daarmee de mogelijkheid voor een betere uitkomst dan de huidige situatie. Zodra zulke verbeteringen toegepast zijn en het niet mogelijk lijkt om er meer te vinden, dan is waarschijnlijk voor nu het best haalbare samengesteld.

Bij packaging, of het samenpakken en verweven van de voorgestelde opties, is een beleidsbemiddelaar essentieel. De bemiddelaar ontmoet de partijen eerst in beslotenheid. De bemiddelaar zorgt dan dat hij een duidelijk beeld heeft over wat de partijen willen bespreken. In feite zegt de bemiddelaar tegen de partijen: ‘wat is het belangrijkste voor je?’ en ‘wat kan je het makkelijkst opgeven?’ Deze vragen zijn vertrouwelijk en vallen in een voltallig overleg vaak niet met goed resultaat te stellen. Dit kan wel individueel - als een bemiddelaar althans het vertrouwen geniet onder de partijen. In een besloten gesprek kan een bemiddelaar bijvoorbeeld vragen: ‘Ik weet wat je gezegd hebt in de open vergaderingen. Vertel eens: zou

²⁷ Een onverzettelijke houding heeft ook strategische voordelen. In plaats van probleemoplossend te onderhandelen kan men over sommige zaken beter loven en bieden, zoals men op de markt aardbeien of bij de makelaar een huis voor een lagere prijs bedingt. Geheimhouding en bluf zijn hier belangrijke ingrediënten. Zo kan een aspirerende huizenbezitter een verkoper een bod van 200.000 voorhouden, wetende dat dit ver onder de (te hoge) vraagprijs ligt. Hij hoopt dan dat de uiteindelijke prijs ergens in het midden uitkomt. Ook bij beleidsbemiddeling komt handjeklap onvermijdelijk aan de orde. Als de partijen dit niet uitstellen tot de eindfase, dan is een goede overeenkomst vaak onmogelijk. Bij handjeklap neemt een positie een grote rol in en verhuult vaak het belang – en dat is de bedoeling! Dat valt in een publiek dispuut met veel partijen niet vol te houden als het doel is om meer belangen te dienen. Een complex geschil kent vaak vele dimensies, terwijl pingelen meestal op één niveau (zoals de prijs) plaatsvindt. Handjeklap kan er toe leiden dat partijen goede kansen missen en een controversale escaleert. Het is in dit geval vaak niet strategisch.

je bereid zijn om X te verruilen als de anderen je Y en Z bieden?’ In een besloten bijeenkomst kunnen partij en bemiddelaar dit vrij bespreken, terwijl het niet aan de orde zou komen in een overleg. Als de deelnemer positief reageert, of juist stellig blijft, dan vormt dit op zichzelf al cruciale informatie. De bemiddelaar polst bij de andere partijen of dit ook voor hen een optie is – zonder het vertrouwen te schaden, natuurlijk. Zodra de bemiddelaar terugkomt van zijn individuele gesprekken, kan hij beginnen met puzzelen, net zo lang tot hij enkele, voor alle deelnemers aantrekkelijke opties heeft. Omdat deze voorstellen van de bemiddelaar komen en niet van een van de partijen zelf, kunnen alle partijen rustig nadenken over de voor en nadelen zonder dat zij zich op enige wijze vastleggen. Als de beleidsbemiddelaar dit vaardig doet, kan het eindresultaat een pakket zijn dat voor iedereen acceptabel is.

2.4.3 Het schrijven van een (concept-)overeenkomst

Als de groep alle belangen duidelijk op een rij heeft gezet, alle goede opties heeft overwogen en een of meerdere goede pakketten heeft samengesteld, dan is de tijd aangebroken voor het schrijven van de conceptovereenkomst. De bemiddelaar is de aangewezen persoon om dit te doen. Uit ethisch oogpunt – de bemiddelaar geniet het vertrouwen van de partijen – en ook uit praktisch oogpunt: de bemiddeling moet uiteindelijk één enkele consensustekst opleveren met concrete en werkbare beleidssuggesties. De bemiddelaar gaat daarom vanaf het begin bij de partijen langs met zijn tekst en neemt suggesties in ontvangst om de tekst op punten te wijzigen. De wijzigingen van de bemiddelaar, vallen onder zijn verantwoordelijkheid. Zo kan de bemiddelaar waarborgen dat alles wat in de overeenkomst terecht komt de steun van alle partijen heeft. Partijen vinden met een dergelijke procedure makkelijker een overeenkomst, dan wanneer elke deelnemer met een eigen eindvoorstel komt dat de bemiddelaar aan elkaar schrijft. Als een bemiddelaar het voorstel schrijft, kan hij zich onthouden van het geven van argumenten (en zo voorkomen dat een onderhandeling naar een debat verglijdt). Bovendien komt het voorstel geen van de deelnemers ooit ‘extreem’ voor. Een dergelijke conceptversie van een overeenkomst maakt het waarschijnlijk dat de vooruitgang in de onderhandelingen zich voortzet.

Hoewel sommige onderwerpen snel geduid zijn, hebben andere veel meer discussie en herziening nodig – soms verspreid over verschillende bijeenkomsten. Het bereiken van voorlopige afspraken motiveert en focust partijen. Vaak komen partijen uiteindelijk dan ook uiteindelijk over de moeilijkste onderwerpen tot een vergelijk – al is het een agreement to disagree. Zodra het echter niet lukt om op onderwerpen tot consensus te komen, stelt het team dat het ontwerp schrijft een tekst met de daarin de bediscussieerde opties.

2.4.4 Steun van achterban aan de overeenkomst

In het publieke domein zijn partijen vrijwel nooit individuen. Het zijn bijna altijd organisaties. De onderhandelingen, echter, worden gevoerd door individuen. Zij trachten de belangen van de organisatie te behartigen en een overeenkomst te sluiten. Zij moeten daarom een helder mandaat meekrijgen, met daarbinnen voldoende bewegingsruimte. Als een overeenkomst

in zicht is, toetst een leidinggevende of het deel van de achterban dat een overeenkomst kan tegenhouden het conceptvoorstel onderschrijft. Deze moet beoordelen of de onderhandelaars binnen hun mandaat zijn gebleven en moet expliciet zijn steun toekennen aan de overeenkomst. Hoewel de bemiddelaar alle partijen kan aanmoedigen om zich eerst met hun achterban te beraden alvorens een conceptversie te schetsen, kan de groep toch eerst proberen een conclusie te bereiken. De afgevaardigden van de deelnemers gaan met deze gedeelde conclusie terug naar hun lastgevers en zodra deze hun goedkeuring verlenen, sluiten zij een uiteindelijke overeenkomst. Dit is een lastige fase. Sommige deelnemers zullen merken dat hun organisatie met compleet onrealistische verwachtingen deelnam. Hoewel de afgevaardigde zelf onderhandeld heeft en nu goed weet waarom de uitgangspositie onrealistisch was, hoeft de eigen organisatie dat niet te begrijpen. De bemiddelaar kan een dergelijke afgevaardigde helpen en legt de overeenkomst voor aan de lastgever en achterban. Hij kan er bijvoorbeeld op wijzen hoeveel de andere partijen hebben gedaan om met ze tot een overeenkomst te komen. Ook kan de beleidsbemiddelaar naar waarheid zeggen hoe effectief de afgevaardigde als onderhandelaar was - een afgevaardigde zelf kan dit niet zelf doen. En als het waar is, is het vaak overtuigend voor de lastgever en achterban. Om te voorkomen dat een onderhandelingsresultaat wordt afgewezen door de achterban, kan een beleidsbemiddelaar ook eerder een tussenoverleg met de achterban in kwestie organiseren en voorkomen dat de bemiddeling voortijdig stukloopt. Dit overlegt de beleidsbemiddelaar met de totale groep om te voorkomen dat de schijn van partijdigheid ontstaat.

2.5 Uitvoering

2.5.1 Van informele overeenkomst naar formele procedure

Als er een overeenkomst gesloten is, betekent het nog niet dat deze uitvoerbaar is. De partijen verbinden zich, idealiter, op een geloofwaardige wijze aan de overeenkomst. Daarna zetten zij de overeenkomst bijvoorbeeld om in een bestuurlijk advies of formele privaatrechtelijke contracten. De geloofwaardigheid hoeft niet formeel vastgelegd te zijn. Als er vertrouwen is en de partijen zo hecht met elkaar verweven zijn dat voldoende sociale druk (en informele sancties) aanwezig is, dan hoeven partijen soms geen formeel mechanisme op te zetten.

Uiteindelijk moet de overheid de overeenkomst in formeel beleid omzetten. Dat vraagt om een extra vertaalslag en deze kan nog complex zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitonderhandelde regelgeving, waar wetgeving het onderwerp van de onderhandelingen is. (zie uitonderhandelde regelgeving). Om een overeenkomst om te zetten in beleid is een samenwerking met gekozen of aangewezen ambtenaren nodig. Deze kunnen wel of niet betrokken zijn geweest bij de onderhandelingen. Ze moeten wel op de hoogte gesteld zijn van de voortgang. De bemiddelaar zorgt er daarom gedurende de onderhandelingen voor dat hij de communicatie onderhoudt met zowel bestuurders als ambtenaren. Het bestuur is politiek verantwoordelijk en de beleidsmedewerkers en andere overheidsfunctionarissen voeren de meeste activiteiten uit, waaronder ook de belangenafweging, ontwerp en motivering. Ambtenaren accepteren de legitimiteit van een bemiddeling eerder van een bemiddelaar, dan van een van de partijen.

De bemiddelaar is namelijk eindverantwoordelijk voor de bemiddeling en heeft geen inhoudelijk belang. De bemiddelaar kan bij deze ambtenaren aftasten hoe werkbaar zij een overeenkomst vinden en of zij obstakels zien.

2.5.2 Uitvoering & Monitoren

Elke participatieprocedure heeft een uitkomst en in het geval van beleidsbemiddeling is dat vaak het liefst – maar niet noodzakelijk! – een overeenkomst. Als de partijen een overeenkomst bereiken, geven zij elk aan hoe zij van plan zijn hun deel van de overeenkomst uit te voeren. Bovendien verbinden zij zich op een geloofwaardige manier aan de overeenkomst. De uitvoering ontwikkelt zich evolutionair: de realiteit is altijd complexer dan gedacht en sommige verwachte ontwikkelingen zullen zich niet manifesteren, terwijl andere onaangekondigd voor het voetlicht treden. Beleid en ook een overeenkomst, is altijd een educated guess. Er zullen altijd nieuwe onderhandelingen plaatsvinden tussen de bestaande en ook nieuwe partijen om de overeenkomst te kunnen uitvoeren. Om te zorgen dat de geest van de overeenkomst niet verwatert, moet iemand de uitvoering in de gaten houden, of monitoren. Soms willen de deelnemers dat een bemiddelaar de beleidsuitvoering volgt. Hoewel dit een mogelijkheid is, is het vaak beter als andere mensen de uitvoer monitoren. De bemiddelaar kan ondersteunen bij het vinden van deze mensen. De bemiddelaar is wel bij uitstek geschikt om de partijen aan hun verplichtingen te herinneren. Deze was bij de oorspronkelijke onderhandelingen betrokken en kent de context als geen ander. Als alle partijen tevreden waren over het werk van de beleidsbemiddelaar (en deze nog interesse heeft) is dit de beste keuze.

2.5.3 De bemiddelaar en de overeenkomst

Een bemiddelaar is vrijwel nooit verantwoordelijk voor de inhoud van een overeenkomst. Er zijn echter aspecten aan een onderhandelde overeenkomst waar de bemiddelaar wel verantwoordelijk voor draagt. De bemiddelaar is, evenals de betrokken partijen, verantwoordelijk voor de oprechtheid en rechtvaardigheid van de uitkomst. De bemiddelaar dient in te grijpen zodra de bemiddeling niet langer eerlijk of rechtvaardig is. De bemiddelaar moet met alternatieven komen, anders staat zijn geloofwaardigheid op het spel. Als de bemiddelaar alternatieven aandraagt en de partijen weigeren om op een onrechtvaardige of niet oprechte manier te onderhandelen, dient de bemiddelaar te overwegen om te stoppen. De geloofwaardigheid van de bemiddelaar valt of staat op de lange termijn met de zekerheid dat elke moeite getroost is om de belangen van de betrokken partijen veilig te stellen. Als een uiteindelijke overeenkomst uitbuitend of onwerkbaar overkomt, meldt de bemiddelaar dat deze niet legitiem, eerlijk of uitvoerbaar is. Hij hoopt dat ook de partijen de overeenkomst dan in twijfel trekken.



3

Wat is een goede Beleidsbemiddelaar?

'The central quality of mediation [is] its capacity to reorient the parties toward each other, not by imposing rules on them, but by helping them to achieve a new and shared perception of their relationship, a perception that will redirect their attitudes and dispositions toward one another.'

Lon Fuller, rechtsgeleerde.

*'Public disputes are so messy, so many different parties at so many different levels. The mediator is not only brought in to help the parties negotiate, but to help set up that process. To help structure. What should it look like? How much education do the parties need? How much time do we need to generate options? How are we going to generate options? You don't just sit down and brainstorm. You might have interest groups going off generating, you might have task groups, and you might divide it up issue by issue. There are so many different pathways.'*²⁸

Susan Carpenter, beleidsbemiddelaar.

²⁸ Interview te vinden op www.mediate.com/articles/carpenterdvd06.cfm

3.1 De beleidsbemiddelaar: een korte rolbeschrijving

A public policy mediator sees himself as trying to help parties make informed choices. Trying to figure out collectively: 'what is the best we can do?'. And with respect to parties individually, you're trying to help them make an informed choice. And if that leads to an agreement, great, because that's what everybody is hoping. But not at the expense.

Ellie Tonkin

Hoofd Conflictbeslechting Environmental Protection Agency

De beleidsbemiddelaar heeft een speciale rol: hij zorgt dat de partijen tegelijkertijd hun eigen belang veiligstellen en samenwerkend publieke doelen halen in een uitvoerbare overeenkomst. De bemiddelaar vervult zijn rol in aanvankelijk vaak gespannen situaties en intervenueert zodat deze spanning kan ombuigen naar samenwerking. De beleidsbemiddelaar beheert de wederzijdse afhankelijkheid van de partijen, met effectieve, eerlijke en op maat gemaakte procedures.

Elke beleidsbemiddelaar zorgt dat partijen van een onwenselijke stand van zaken naar een betere toe bewegen. De beleidsbemiddelaar beteugelt voor deze beweging zowel wensdenken als doemdenken en helpt partijen helder nadenken over wat zij willen. Hij stimuleert actieve reflectie, waar partijen alternatieven serieus overwegen en grondig (en niet teveel) zoeken naar informatie om op een eerlijke en zelfverzekerde manier de alternatieven te kunnen beoordelen. De beleidsbemiddelaar beweegt de partijen om op een constructieve manier na te denken over de mogelijkheden om een belang te waarborgen binnen (en dankzij) de beperkingen in hun leefomgeving. Door alle partijen te helpen, maakt hij impliciet duidelijk dat er altijd verschillende manieren zijn om met wederzijdse afhankelijkheid om te gaan. Deze actieve rol kenmerkt een bemiddelaar. Hij wijst de partijen er op dat hun belangen verweven zijn en helpt hen bij het onderhandelen. Hij brengt de partijen van win/verlies denken naar een probleemoplossende en belangengerichte aanpak. De beleidsbemiddelaar stelt zichzelf continu de vraag: 'hoe kunnen de partijen hun belangen met elkaar verenigen?' Als er mogelijkheden zijn, werkt hij deze met de partijen uit tot zij een consensusovereenkomst vinden. Deze moet de partijen meer bieden dan zonder onderhandelen mogelijk was. Een beleidsbemiddelaar komt soms ook minder actief tussen de partijen. Als facilitator, bijvoorbeeld, onthoudt hij zich van ondersteuning. Een facilitator zorgt slechts dat elke stem de ruimte krijgt en dat de boodschappen iedereen duidelijk worden in een dialoog tussen de partijen. Een beleidsbemiddelaar moet een goede luisteraar zijn om de gesprekken en brainstormsessies te beheren. Ook aan het begin van het traject is een beleidsbemiddelaar minder aan het interveniëren – ook al heeft hij het juist dan bijzonder druk. Een goede voorbereiding is essentieel om de bemiddeling te laten slagen.

De rol van de bemiddelaar kent verder veel vrijheid en flexibiliteit. Beleidsbemiddeling is in hoge mate aan te passen aan de situatie. Elke situatie is anders en vraagt om een aanpak op maat van de bemiddelaar. Ook de stijl van de bemiddelaar maakt uit. Sommige bemiddelaars spelen een ingetogen rol. Deze bemiddelaars laten de partijen zoveel mogelijk het werk doen en komen alleen tussen beide als het stroef loopt. Anderen achten het noodzakelijk om vaker en intensiever op de voorgrond te treden.

3.2 Communicatie: Dialoog, Debat & Onderhandeling

'So when people sit down together they end up feeling more with the real issues, more than with the monsters that have been created. And I think that's one of the greatest advantages. It elevates the level of discourse.'

Ellie Tonkin, Hoofd Conflictbeslechting
Environmental Protection Agency, Verenigde Staten

Elke bemiddelaar focust op de communicatie van de partijen. Communicatie is niet louter een uitwisseling van gedachten en ideeën – het is ook de manier waarop deelnemers op elkaar reageren. De bemiddelaar stimuleert constructieve reacties. Constructieve reacties zorgen niet alleen voor een goede informatiestroom, ze tonen ook respect en zijn daarmee een manier om de wederzijdse betrekkingen op waarde te schatten en in de hand te houden. Als dat respect bestaat, verliezen conflicten hun destructieve capaciteit en is de kans op escalatie klein. Constructieve reacties zijn essentieel voor een overeenkomst en voor de relaties tussen partijen. Als een bemiddelaar communicatiekanalen creëert en onderhoudt, dan bouwen de onderhandelende partijen gemakkelijker een probleemoplossende, of constructieve relatie op en voeren zij een overeenkomst makkelijker uit. Een goede bemiddelaar zal weinig moeite hebben om de partijen op de meerwaarde van goede betrekkingen te wijzen in een situatie van wederzijdse afhankelijkheid.

In een conflict, waar belangen, waarden en macht verschillen, zijn drie vormen van communicatie te onderscheiden: dialoog, debat en onderhandeling. In de meeste gesprekken komen alle drie voor – het ene moment wisselen de partijen nog ideeën uit (dialoog), het volgende moment wordt een idee verdedigd of aangevallen (debat) en vervolgens doet iemand een concreet voorstel om een idee uit te voeren (onderhandeling). Het is belangrijk te realiseren dat deze drie vormen van reageren om andere vaardigheden vragen en andere uitkomsten tot gevolg hebben. Succesvolle dialoog leidt tot begrip, een succesvol debat tot meer zekerheid en een succesvolle onderhandeling tot actie. Er zijn ook andere risico's. Een dialoog kan moedeloos stemmen, omdat de partijen nooit overgaan tot actie. Een debat kan polariseren en de partijen van elkaar isoleren. Een onderhandeling kan ontaarden in hebbigheid en winst voor de één af te zetten tegen verlies voor de ander. Ook een begeleider neemt telkens een andere rol in. De begeleider faciliteert de dialoog, modereert het debat en bemiddelt de onderhandeling. Het is belangrijk om deze praktische verschillen te herkennen en te waarderen wat de sterke en minder sterke kanten van elk is. De beleidsbemiddelaar kan binnen een beleidsbemiddeling alle drie de rollen, waar nodig, vervullen. Als men een bemiddeling begint, domineert vaak nog het debat. Partijen zijn het niet met elkaar eens en geven dat luid en duidelijk aan. Een beleidsbemiddelaar kan de partijen trainen om hun reactie zo te veranderen dat het uitnodigt tot dialoog. De bemiddelaar ondersteunt reacties om de ander te begrijpen, in plaats van hem te bevechten. Hierna kunnen partijen belangen beter herkennen en een zinvolle probleemoplossende onderhandeling opstarten.

3.3 Autonomie

Autonomie is de capaciteit om volgens zelf opgestelde regels te handelen. Een autonome partij conformeert als hij de zin daarvan inziet en conformeert niet wanneer het hem ontbreekt aan voldoende redenen. Hoewel sommige bemiddelaars pleiten om alleen het strikt noodzakelijke te doen, bouwt de meer actieve bemiddelaar aan de capaciteit tot autonomie. Dat doet een beleidsbemiddelaar bijvoorbeeld in individuele besloten gesprekken ter voorbereiding op en ter evaluatie van, de publieke onderhandelingen. De beleidsbemiddelaar helpt de partijen hun belangen te verwoorden en over zichzelf te spreken (in plaats van in verwijten). Wanneer een beleidsbemiddelaar denkt dat er ruimte voor verbetering zit in de manier waarop een partij de voltallige onderhandeling heeft gevoerd, dan wijst hij daar op in de wandelingen, of in een besloten bijeenkomst. Zo doet hij geen afbreuk aan de autonomie van de partij. De redenering van de actieve bemiddelaar is dat een partij met zelfinzicht en kennis van zijn eigen belangen, met zelfvertrouwen kan toewerken naar een bevredigend resultaat. Een dergelijke autonome partij zal zich ook veiliger voelen om de belangen van de andere partijen te leren zien. Een autonome partij weet meestal goed wat zijn belangen zijn en of hij ze veilig gesteld ziet. Als een partij autonoom is, kan deze een andere partij ook als zodanig het eigen perspectief op een niet-vijandige manier uitleggen. Op deze manier blijven partijen gemotiveerd om na te denken over hun belangen, hun oordeel tijdelijk op te schorten over de situatie en open te staan voor nieuwe informatie. Nogmaals, niet alle bemiddelaars delen deze redenering. Zij willen het risico vermijden om paternalistisch over te komen.

3.4 De bemiddelaar zoekt naar consensus

'If there is a feeling from the outset we're being pressured to reach an agreement, and we know that's not possible because the only way to reach an agreement is if I give up what matters most to me...which is an assumption they often make...then I'm going to start with my heckles up.'

Ellie Tonkin, Hoofd Conflictbeslechting
Environmental Protection Agency

Beleidsbemiddeling draait om groepsbesluitvorming en het zoeken naar consensus. Een consensus is echter niet noodzakelijkerwijs een overeenkomst en ook geen compromis. Partijen bereiken liefst consensus zonder echt pijnlijke compromissen. Sterker nog, omdat compromissen over het algemeen tot ontevredenheid leiden, zitten ze een goede overeenkomst soms in de weg. Het zoeken naar consensus richt zich vooreerst op mogelijkheden en als daar grondig naar gekeken is en een overeenkomst nog niet mogelijk is, kijken partijen pas naar mogelijke compromissen. Omdat iedereen weet dat alle mogelijkheden bekeken zijn, is de bereidheid om compromissen te dragen dan groter. Consensus heeft vaak een grondige zoektocht nodig. Bij een beleidsbemiddeling zijn vele partijen betrokken, met uiteenlopende belangen. Daarnaast kunnen er nog tientallen of zelfs honderden mensen extra betrokken

zijn bij specifieke bijeenkomsten. In deze setting moeten partijen toch op elkaar kunnen afstemmen en stukje bij beetje besluiten nemen over kleine en grote aspecten van de bemiddeling. Een bemiddelaar helpt de partijen te coördineren en ondersteunt hen in het onderhandelen binnen de besluitvorming.

Wat is consensus niet?

- Een consensusovereenkomst is geen compromis waarbij iedereen heeft moeten beknibbelen, of sommigen met machtsvertoon onder druk zijn gezet. Als partijen vrezen dat zij dingen op moeten geven, dan kunnen zij niet effectief probleemoplossend onderhandelen. De angst voor compromissen is namelijk een van de belangrijkste redenen voor partijen om vast te houden aan een impasse. De vaardige beleidsbemiddelaar zal dan ook alle partijen er aan herinneren dat zij daar niet zitten om dingen op te geven.
- Zoeken naar consensus is wezenlijk anders van aard dan veel formele vormen van besluitvorming. Deze ontberen vaak de voordelen van een consensus. Stemmen bij meerderheid, bijvoorbeeld, sluit altijd partijen uit – en dat maakt het waarschijnlijk dat de controverserige weer verder oplaait of escaleert.²⁹ Wanneer zowel de belangen van de meerderheid, als van minderheden en individuen moeten worden afgewogen en meegenomen in beleidsoplossingen, dan moet er niet zozeer een meerderheid, maar een consensus bereikt worden.
- Consensus moet niet verward worden met unanimititeit. Bij unanimititeit steunen alle partijen/deelnemers het besluit in kwestie. Bij consensus wordt het besluit gesteund door sommige van de partijen en hebben de andere partijen geen bezwaar. Er kan bijvoorbeeld consensus bestaan over wat het probleem is, alleen niet over de juiste oplossing.
- Consensus is geen expliciet doel van een beleidsbemiddeling – het is het onderwerp van een zoektocht. Het expliciete doel is het zo goed mogelijk waarborgen van alle spelende belangen. Als alle belangen gewaarborgd kunnen worden, dan is consensus het resultaat. Een beleidsbemiddelaar zit op de verkeerde weg met consensus als doelstelling. Wanneer de groep voelt dat het consensus moet bereiken, kan dit terugslaan op het proces. Het dwingt de partijen in een defensieve of aanvallende houding. De bemiddelaar en de partijen houden in plaats daarvan slechts de ogen open voor de mogelijkheid van een overeenkomst.

Een consensusovereenkomst betekent een overeenkomst van tevreden partijen. Een consensusovereenkomst dient dan ook alle afzonderlijke belangen – inclusief de belangen onder het halen van de gestelde beleidsdoelen. Bij een consensusovereenkomst moet een partij in elk geval nooit slechter af zijn dan wanneer deze had gekozen om niet te onderhandelen.

²⁹ In feite is dit wat verkiezingen doen: ze schudden systematisch de politiek op en veroorzaken een gemanagede controverse. Een Kamermeerderheid roept altijd een oppositie op, die zich herpakt en soms de aanval inzet op plannen van de nieuwe regering. Bij de volgende verkiezing hopen ze dat de verdeling anders is. In deze context is deze dynamiek – zo is de consensus – wenselijk en duidelijk afgebakend: iedereen accepteert de regels van het spel. Bij een controverse in de samenleving is dat niet zo. En is deze vorm van uitsluiting, zeker op de lange termijn, onwenselijk en destructief.

3.5 De bemiddelaar biedt geen inhoudelijke oplossingen

If you describe one end of the spectrum as facilitative, and the other end is evaluative...we don't go to the evaluative end. We never offer opinions about the merits of a legal position, or the likely outcome of a case. We would never tell a party what to do. We would assertively help them figure out what they think, and help them evaluate it. We would ask hard questions, we would play devil's advocate. But we would never say: I think you would be a fool not to accept this offer. We would never say something like that.

Ellie Tonkin, Hoofd Conflictbeslechting
Environmental Protection Agency, Verenigde Staten.

De bemiddelaar dringt geen oplossingen of overeenkomst op en is inhoudelijk terughoudend. Zo nu en dan doet de bemiddelaar misschien een inhoudelijke suggestie, hoewel hij er de voorkeur aan geeft dat de partijen hun eigen oplossingen formuleren en overwegen. Als de groep zelf beslissingen maakt, leidt dit uiteindelijk tot de meest bevredigende en acceptabele overeenkomsten. De invloed loslaten is lastig - juist voor ervaren bemiddelaars. Ervaren bemiddelaars specialiseren zich vaak in een bepaald soort conflict en hebben in dat domein veel inhoudelijke en relevante kennis. Deze eerdere ervaringen kunnen de bemiddelaar er toe verleiden om de partijen te gaan dirigeren richting eerder succesvol gebleken oplossingen. Bovendien kunnen partijen twijfelachtig zijn en proberen de bemiddelaar verantwoordelijk te maken voor de beslissingen. Daarnaast heeft een beleidsbemiddelaar hoe dan ook een mening, of een gevoel over wat er in de inhoud van de overeenkomst moet komen. Een bekwame bemiddelaar gaat deze neigingen tegen. Het risico is anders dat een partij met een andere mening de bemiddelaar als partijdig gaat zien en dat werkt vernietigend op de bemiddeling. De bemiddelaar bepaalt, met andere woorden, niet de bestemming. Hij is een middel voor de partijen om een bestemming te bereiken. Partijen moeten uiteindelijk zelf de steun zien te verkrijgen voor een voorstel en de beleidsbemiddelaar helpt hen daar mee. Als de partijen zich naar een voor hen onwenselijke overeenkomst gedirigeerd voelen, dan zullen ze het moeilijk vinden om deze daadwerkelijk uit te voeren. De overeenkomst heeft een hoog risico om spoedig uiteen te vallen en daarmee laait een conflict weer op. Met andere woorden, een oplossing is alleen duurzaam als de partijen deze zelf hebben ontworpen.

De bemiddelaar werkt qua inhoud met de voorstellen van de partijen. Als de partijen een mogelijkheid serieus overwegen voor een overeenkomst, mag de bemiddelaar wel wijzen op de zwakke punten, of onrealistische verwachtingen bijstellen. Daarnaast kan hij – de rol aannemend van een onwetende buitenstaander – aanwijzen waar in een overeenkomst de bedoeling ambigu of onduidelijk is (en zodoende voor problemen kan zorgen bij toekomstige partners of werknemers).

3.6 De beleidsbemiddelaar heeft kennis van zaken

De beleidsbemiddelaar laat het aan de partijen om wel of niet een overeenkomst te sluiten – hij is geen dealmaker – en doet weinig inhoudelijke suggesties. Een beleidsbemiddelaar heeft wel expertise nodig. Ten eerste is een beleidsbemiddelaar een expert in groepsprocessen en bemiddelingsprocedures. Zijn expertise is praktisch en ethisch van aard. De bemiddelaar staat garant voor constructieve en eerlijke onderhandelingen. Naast praktische en ethische expertise heeft een beleidsbemiddelaar ook wat inhoudelijke kennis nodig. Als hij de context goed kent, kan hij beter schatten wat voor gevolgen een bemiddeling heeft en welke overeenkomsten werkbaar zullen zijn. Een beleidsbemiddelaar heeft daarom wezenlijke ervaring nodig in de publieke sector en soms moet hij bekend zijn met technische of wetenschappelijke kennis. Een beleidsbemiddelaar is, met andere woorden, een allrounder.

3.7 Een bemiddelaar is onpartijdig...maar niet neutraal

Een bemiddelaar kan moeilijk claimen neutraal te zijn. Neutraal betekent dat een bemiddelaar geen assistentie of rol in een conflict of probleem speelt. De bemiddelaar is het tegenovergestelde van neutraal. Hij komt letterlijk tussen de partijen en ondersteunt hen actief en uitgesproken in hun onderhandelingen. Strikte neutraliteit verwachten is dan ook onzinnig. De partijen kunnen wel verwachten dat een beleidsbemiddelaar onpartijdig is. Een goede bemiddelaar staat evenveel in dienst van alle partijen. De bemiddelaar behartigt het belang van de groep – de zoektocht naar een goede overeenkomst.

Er zijn problemen rond onpartijdigheid. Het is bijvoorbeeld lastig uit te stralen, zeker als partijen elkaar wantrouwen, of als de overheid de beleidsbemiddelaar betaalt – wat vaak gebeurt en niet hoeft. Een partij kan overtuigd raken dat de achtergrond van de bemiddelaar, of zijn uitlatingen, hem partijdig maken. Als partijen een bemiddelaar als structureel partijdig zien, ruimt deze het veld. Om onpartijdig te zijn, moet een bemiddelaar altijd legitiem zijn – de bemiddelaar werkt namelijk voor de hele groep en niet voor een deel er van. Als de bemiddelaar unanieme steun van de groep geniet, is hij legitiem. Daar heeft de bemiddelaar zelf niets over te zeggen. Het fiat dat nodig is van elke partij om de beleidsbemiddelaar zijn werk te laten doen, biedt goede bescherming. Een partij hoeft dan namelijk nooit bang te zijn dat een partijdige bemiddelaar zijn belang schaadt. Als een bemiddelaar partijdig is of lijkt, trekt de partij zijn fiat in en spreekt een veto uit. Vetomacht is een onontbeerlijke garantie en een stevig middel om te zorgen dat een beleidsbemiddelaar onpartijdig blijft.³⁰ Als de beleidsbemiddelaar begint te werken voordat alle partijen geïdentificeerd zijn of aan de onderhandelingstafel zitten, dan met de heldere verstandhouding dat een nieuw aangeschoven deelnemer hem nog kan diskwalificeren. De partijen onderzoeken idealiter eerder de behaalde resultaten, de achtergrond en de reputatie van de bemiddelaar. Vooral eerdere betrekkingen

³⁰ Een veto wordt minder krachtig als de partij niet zelf meebetaalt. Een partij kan de betalende partij niet willen schofferen.

met een van de partijen zijn belangrijk. Het is veel gemakkelijker om een bemiddelaar te accepteren als er geen directe lijn loopt naar een van de partijen. Hoewel het niet een wezenlijk probleem is, moeten alle partijen er wel van op de hoogte zijn. Ze geven bovendien uitdrukkelijk aan dat het geen probleem is. Met deze garantie kan een bemiddelaar actief en onpartijdig interveniëren.

3.8 Selectie van de bemiddelaar

“So at this point we are often brought out by outside parties. So right now, for example, we’re working in the state of Connecticut. Where the state environmental agency came to us and said: could you facilitate these discussions? But sometimes it might be that parties would prefer to use someone from the outside, but they can’t find the funding and so they’ll say: well, we’ll give it a try. And we try to behave in a way that makes it clear: we’re not offended if people aren’t comfortable using us. We understand that it is a legitimate concern. We would just withdraw.”

Ellie Tonkin, Hoofd Conflictbeslechting EPA.

De ervaring leert dat in Nederland vaak een overheid op eigen initiatief een beleidsbemiddelaar selecteert en inhuurt. Dit is waarschijnlijk niet de meest wenselijke route. De beleidsbemiddelaar wordt daarmee moeilijk te onderscheiden van een consultant. Aangezien een publieke beleidsbemiddelaar in dienst staat van alle partijen, is het wellicht beter als de beleidsbemiddelaar niet alleen door de overheid geselecteerd en betaald wordt. Partijen zitten met een dilemma. De partijen investeren tijd energie en geld in een beleidsbemiddeling. Partijen willen een bekwame beleidsbemiddelaar. Hoe weten de partijen dat zij een goede bemiddelaar hebben? Zonder bekendheid met de bemiddelaar kunnen partijen zijn bekwaamheid moeilijk schatten. Tegelijkertijd willen partijen dat de bemiddelaar met geen van hen nauwe banden onderhoudt – de schijn van partijdigheid mag niet bestaan. Partijen staan daarom voor een dilemma. Een goede bekende is misschien niet onpartijdig of onafhankelijk; een vreemde is wellicht niet capabel genoeg. Voor het welslagen van een bemiddeling, is vertrouwen in de bemiddelaar cruciaal. Als partijen het vertrouwen in de bemiddelaar verliezen, trekken zij hun investering in. Als partijen vanaf het begin geen vertrouwen hebben, kunnen ze beter iets langer zoeken naar een betere kandidaat.

Drie selectiecriteria zijn essentieel bij het zoeken naar een bekwame bemiddelaar:

1. Een bemiddelaar mag geen eigen inhoudelijk belang in de controversen hebben.
2. Een bemiddelaar moet aantoonbaar de vereiste vaardigheden beheersen.
3. Een bemiddelaar moet bereid zijn om zijn gezag op de steun van alle partijen te baseren (en niet alleen op steun van de overheid).

Bij selectie kunnen de partijen het beste de achtergrond, connecties, resultaten en reputatie van de bemiddelaar bestuderen. Als de partijen zich goed voorbereiden en daaruit een positief beeld van de bemiddelaar oprijst, kan vertrouwen makkelijker ontstaan. Bij selectie denken partijen idealiter ook aan de ervaring van de beleidsbemiddelaar. Veel beleidsbemiddelaars specialiseren zich en zijn heel (of juist niet) geschikt voor een specifieke controverse. Zij weten wat wel en wat niet werkt en besparen zo de deelnemende partijen een hoop tijd.

Naast verschillende specialismen, benaderen beleidsbemiddelaars de situatie met verschillende stijlen. Ze verschillen vooral in de mate van interventie. Sommige beleidsbemiddelaars spelen bewust een ingetogen rol.³¹ De redenen zijn dat partijen dan meer verantwoordelijkheid nemen voor zowel het probleem als de oplossing en dat de bemiddelaar het risico verkleint dat de interventie zelf de controverse vergroot. Andere bemiddelaars houden zich intensiever bezig met de bemiddeling. Zij schakelen continu tussen verschillende stijlen en nemen soms een groot deel van de verantwoordelijkheid op zich. Dit kan nodig zijn als het de partijen om wat voor reden dan ook niet lukt om dit zelf te doen en iedereen het er wel over eens is dat er een probleem is dat ze willen oplossen.

Een goede beleidsbemiddelaar heeft zelfkennis en legt zijn eigen stijl in duidelijke bewoordingen aan de partijen uit. De bemiddelaar maakt ook duidelijk wat hij aan inzet van de partijen verwacht. Een mogelijke manier om een bemiddelaar te selecteren is de volgende: de partijen winnen eerst informatie in en hebben een sollicitatieronde met liefst een half dozijn potentiële beleidsbemiddelaars. De partijen moeten bij de selectie goed overwegen hoeveel inzet zij van zichzelf en van de bemiddelaar verwachten. Het is daarom verstandig als een potentiële beleidsbemiddelaar zijn inzet vastlegt in een conceptcontract in de vorm van losse richtlijnen. Zo een geschreven overeenkomst biedt een basis om op terug te vallen en kan later problemen voorkomen.

De partijen kunnen zelf een bemiddelaar aandragen. Daarnaast kan een convenor of een belangeloze buitenstaander iemand aandragen. Dit laatste werkt vaak beter wanneer de frustraties hoog opgelopen zijn en de partijen hun posities hebben ingegraven. In zulke 'bevroren' situaties willen de partijen vaak de onderhandelingen voortzetten en zijn partijen bang voor de consequenties om zwak over te komen ('Als ik gretig lijk om te onderhandelen, zullen de anderen hun posities verharderen om meer te kunnen krijgen'). Dat hoeft geen illusie te zijn. Tegelijkertijd lossen dezelfde partijen waarschijnlijk niet hun geschil op zonder hulp. Daarom kan een buitenstaander, zoals een andere overheidsinstantie of NGO, soms beter de bemiddelaar aandragen.

³¹ Zoals de Amerikaanse beleidsbemiddelaar Howard Bellman. Zijn leidraad is: 'doing just enough'.

3.9 Een bemiddelaar heeft geen formele macht

'We accept interventions from an independent chair that we would never accept from a politician.'

Frans Evers, beleidsbemiddelaar.

Een beleidsbemiddelaar heeft geen formele macht. De bemiddelaar boogt op zijn persoonlijke charisma en de met de partijen opgezette grondregels. Kortom, het gezag dat de groep hem toekent. Met dit gezag kan een bemiddelaar interveniëren zonder weerstand op te roepen. Hij helpt partijen bijvoorbeeld focussen op hun belangen en het bedenken van mogelijkheden. Of hij moedigt het uitwisselen van kennis aan en maant tot een eerlijke en gelijkwaardige discussie. Op andere momenten stelt de bemiddelaar destructief gedrag van een partij ter discussie. Om gezag te houden, blijft de bemiddelaar onpartijdig en geeft aan alle partijen evenredige en adequate ondersteuning. De bemiddelaar loopt wel op glad ijs: een bemiddelaar werkt met autonome partijen, terwijl hij probeert hun handelingen te beïnvloeden. Dat is geen vanzelfsprekende houding en de autoriteit van de bemiddelaar is dat evenmin. Een bemiddelaar moet expliciet de toestemming hebben om deze invloed uit te oefenen. Aan de activiteiten van de bemiddelaar kleven risico's, want zijn handelingen kunnen zorgen dat een partij gaat twijfelen aan de 'onpartijdige' bemiddelaar. Als de bemiddelaar deze perceptie niet kan wegnemen, dan dient hij te stoppen. Een bemiddeling kan alleen slagen als alle partijen hun vertrouwen blijven uiten in de bemiddelaar.

3.10 Veilige Ruimte

'One public policy mediation concerned the future of an airport. A local activist was invited to the process. He immediately wrote an article in the paper – he has a very good pen – and he wrote: 'This is idiotic. I'm invited to come to a meeting in a cloister to discuss the future of the airport and its surroundings and I've heard that we are meeting there, and can only come out if we have consensus. And now I've seen that of all the people invited, sixteen are in favor of the development, and only four are against it. I'm one of the four. This looks like strangled sex in the cloister.' Big headline in the newspapers – just a few days before we started. So one of my team members went to him and explained to him that his attendance didn't mean anything, that he could see how it worked, and that at the end of the meeting he could commit to anything he wanted to do. It worked. After two days he said: 'I'm so grateful. After all these years fighting this [development], this is the very first time somebody listens to me.' We found solutions in the creative process that nobody had ever thought about before, because – without ever speaking about them – they had assumed they were not possible.'

Frans Evers, beleidsbemiddelaar.

Als partijen zich niet bedreigd voelen en elkaars belangen kunnen begrijpen, dan zijn zij vrijer om gezamenlijk alle mogelijkheden te onderzoeken. Partijen handelen dan in een psychologisch 'veilige ruimte'. Deze veilige ruimte is nodig om de belangen van wederzijds afhankelijke partijen met elkaar te verenigen en uit het geschil te komen. Een bemiddelaar moet er zorg voor dragen dat partijen zich met hun eigen belang kunnen bezighouden en niet teveel energie kwijt raken aan een houding en een wantrouwende instelling. Het opstellen van eigen grondregels is een werkbare manier om een begin te maken aan het omdraaien van destructieve houdingen naar constructieve houdingen. Zo kan men bijvoorbeeld afspreken om elkaar altijd uit te laten spreken, of om alleen kritiek op zijn voorstel te geven en niet op de persoon. De partijen binden zich aan dit soort regels en de bemiddelaar herinnert de partijen aan hun eigen regels. Zo kan elke partij er op vertrouwen dat een welwillende houding meer oplevert dan een wantrouwende.

Een psychologisch veilige ruimte hangt ook samen met de fysieke ruimte waarin de bemiddelingen plaatsvinden. De bemiddelaar zoekt met de partijen een prettige, neutrale locatie en rangschikt de tafels en stoelen om samenwerking te bevorderen. Als partijen namelijk lijnrecht tegenover elkaar zitten in een stikhete, of op een andere manier oncomfortabele kamer, heeft dit nadelige effecten voor de onderhandelingen en samenwerking. Hij denkt ook na over bijeenkomsten buiten de ruimte, zoals een groepsbezoek op een belangrijke locatie. Naast het nadenken over de ruimte, komt ook een overzichtelijke planning van de bijeenkomsten de psychologisch veilige ruimte ten goede. De bemiddelaar stelt daarom een gestructureerde agenda op met regelmatige bijeenkomsten. Hij vraagt aan de partijen om op tijd te komen en aanwezig te zijn. Al deze maatregelen zorgen dat een partij de meeste energie steekt in het probleemoplossend onderhandelen.

Bij een publieke beleidsbemiddeling is de overheid altijd partij. De overheid is traditioneel gestructureerd op machtsprincipes en rechtsprincipes. Het is vrij bijzonder en daarom wellicht voor de overheid ongemakkelijk, als een overheid belangengericht onderhandelt in een samenwerking tussen gelijkwaardige partijen. De angst is vaak dat de overheid daarmee de controle uit handen geeft. Overheidsfunctionarissen kunnen ook het gevoel hebben dat een bemiddeling buiten hun wettelijk mandaat valt, of dat het ongepast of zelfs in strijd met bepaalde voorschriften is om andere partijen in de vorming van het beleid te betrekken. Deze angsten zijn gedeeltelijk misplaatst. Bemiddeling is alleen succesvol bij voortdurende goedkeuring van de betrokken partijen. Elke partij heeft een vetorecht - over de procedure, over de inhoud van de overeenkomst en over de bemiddelaar. De bemiddelaar en de overeenkomst hebben alleen invloed als de partijen willen dat deze dat hebben.³² Zonder de steun van de overheidsdelegatie valt een overeenkomst niet uit te voeren - de overeenkomst waarborgt noodzakelijkerwijs de belangen van de overheid. Omgekeerd zal legitimiteit en draagvlak voor publiek beleid snel wegvallen wanneer de overheid zich niet aan de in de overeenkomst gehouden afspraken heeft gehouden.

³² Een voor de hand liggende nuance is dat niet elke partij even sterk in de schoenen staat. Zonder een zeer alerte beleidsbemiddelaar zal zo een partij twijfelen om een veto uit te spreken.

Bovendien is een overheid niet direct gebonden om een overeenkomst uit te voeren, hoewel het moeilijk te bedenken is waarom, wanneer de omstandigheden gelijk blijven, een overheid dat niet zou willen. Bemiddeling is namelijk niet bindend, zoals een rechterlijke uitspraak of vormen van bindende arbitrage. Zodra partijen een overeenkomst sluiten, kunnen bestuurders nog steeds beslissen deze niet uit te voeren. De afgevaardigde van de overheid is weliswaar tijdens de gehele bemiddeling even bevoegd als alle andere partijen, in de uitvoeringfase kan (tegen waarschijnlijk grote kosten) de overheid besluiten om de overeenkomst niet uit te voeren. Ook in de gevallen dat bestuurders een overeenkomst accepteren, moet deze nog een vertaling vinden naar bindende vormen zoals contracten, verordeningen of andere institutionele wijzigingen. Daarbij kunnen bestuurders weer de nodige wijzigingen aanbrengen (reden te meer om tijdens de bemiddeling goed contact met alle relevante overheidsorganen te onderhouden).

Wanneer het echter onduidelijk is in hoeverre het bevoegde bestuursorgaan zich committeert aan een mogelijke overeenkomst, dan bestaat het risico dat de partijen zich teleurgesteld voelen na al hun inspanningen. Om dit te voorkomen en om te voorkomen dat een bestuursorgaan te gemakkelijk omgaat met de resultaten van een beleidsbemiddeling of andere participatieprocedures, kunnen partijen 'kaders' stellen - dit is soms zelfs verplicht op grond van de geldende regels of inspraakmodellen. Kaderstelling dient onder andere om een bepaald 'participatieniveau' veilig te stellen en kan helpen om het bestuur aan een uitkomst van de bemiddeling te binden. Een kader bepaalt de mate waarin partijen meebeslissen.

Hoewel alle partijen adequate verwachtingen moeten hebben, kunnen zij zich ook realiseren dat ze binnen een bemiddeling veel invloed hebben op de overheid en dat het omgekeerd onwenselijk is als de overheid toezegt zich bij elk collectief genomen besluit neer te leggen. Partijen kunnen de overheid dan verwijten dat deze geen verantwoordelijkheid neemt of de plichten niet nakomt.



Groeiend
Verzet

Groeiend Verzet
tegen nieuwe natuurwet!



4

Andere kwesties bij beleidsbemiddeling

4.1 Bemiddeling: besloten of open?

“Sunlight is the best disinfectant”

Louis Brandeis
U.S. Supreme Court Justice

De term publieke beleidsbemiddeling bevat een paradox. Publieke zaken vragen om transparantie en participatiemogelijkheden voor alle leden van een gemeenschap. Burgers moeten bestuurders verantwoordelijk kunnen houden en er moeten openbare procedures zijn om de besluitvorming te kunnen beïnvloeden (zoals in elk geval een gang naar de stembus). Bemiddeling is meestal echter een besloten aangelegenheid. Belangen liggen nu eenmaal vaak gevoelig. Of de bemiddelaar nu bemiddelt in een politiek conflict, binnen een huwelijk, of na verwijzing van een rechter tussen twee private partijen, de bemiddeling vindt vrijwel altijd in een vertrouwelijke setting plaats. Zoals bij elke paradox is de tegenstelling tussen besloten en open bij publieke beleidsbemiddeling een schijnbare. De uitkomsten zijn openbaar en ook de procedures vinden voor een groot deel in de openbaarheid plaats.

Omdat de belangen van partijen niet altijd of direct publiek te maken zijn, ondersteunt de beleidsbemiddelaar de partijen ook in beslotenheid. Om openhartige communicatie te kunnen verzekeren, moet de bemiddelaar in staat zijn om geheimhouding te beloven. Het resultaat van deze beslotenheid is dat partijen later betekenisvol kunnen onderhandelen in de openbaarheid, in plaats van de harde lijn te kiezen, kenmerkend voor openbare fora. Besloten bijeenkomsten met de afzonderlijke partijen zijn voor de beleidsbemiddelaar vooral in het begin erg belangrijk om de belangen van de partijen goed te begrijpen. De beleidsbemiddelaar krijgt zo een beeld van wat de partijen belangrijk vinden, wat gevoelig ligt en hoe de partijen de alternatieven op de publieke beleidsbemiddeling waarderen. Later in de bemiddeling kunnen besloten bijeenkomsten handig zijn om een overeenkomst in elkaar te zetten. Met de kennis uit deze ontmoetingen, is de bemiddelaar in een positie om te begrijpen wat er verhandelbaar is en wat niet. Heen en weer pendelend tussen de partijen kan de bemiddelaar zo nu en dan een proefballonnetje oplaten. Een bemiddelaar kan een bijeenkomst bijvoorbeeld beginnen met: ‘Ik heb de indruk dat als groep A dit aanbiedt en groep B dat, dat jullie dan een stuk dichterbij staan dan jullie je hadden kunnen bedenken.’ Omdat de bemiddelaar de partijen in de besloten sessies goed heeft ondersteund, lukt het de partijen beter om in voltallige en openbare sessies te onderhandelen.

Pendelen kent ook risico's, de groep kan bijvoorbeeld uiteenvallen. De bemiddeling is een groepsaan-gelegenheid met gemeenschappelijk gemaakte regels en probleemdefinities. Een publieke beleidsbemiddeling is overwegend publiek. Pendelen is soms nodig als aanvulling als er geen beweging in de voltallige sessies zit, of als de partijen bepaalde zaken niet willen bespreken in de openbaarheid. De beleidsbemiddelaar zal de groep moeten vertellen dat hij in besloten sessies gaat praten met een partij. Een ander risico van pendelen is dat de beleidsbemiddelaar teveel verantwoordelijkheid voor de voortgang van het proces op zich neemt. De partijen moeten voornamelijk zelf met elkaar onderhandelen. Hiervoor moet het probleem in min of meerdere mate ‘gemeenschappelijk’ worden gemaakt. Dit is niet mogelijk door alleen pendelen.

4.2 Omgaan met de Media

Veel publieke controverses komen uitgebreid aan de orde in lokale of landelijke pers. De pers is actief op zoek naar een goed verhaal en partijen kunnen soms ook zelf goed deze publieke aandacht gebruiken. De openbaarheid van de bemiddeling kan goed zijn voor de legitimiteit van de bemiddeling. Een partij loopt weer wel het risico dat een uitlating in de pers gevolgen heeft voor de onderhandelingen in een beleidsbemiddeling. Ook kan de pers roddels en geruchten oppikken waar de partijen mee moeten omgaan. Een partij kan ook om strategische redenen moedwillig de pers opzoeken, wat zowel goede als slechte gevolgen kan hebben voor de bemiddeling. Er is dan ook geen eenduidig antwoord op hoe om te gaan met de media. Wel is er goede algemene raad te geven: bereik overeenstemming in de grondregels over hoe en wanneer de partijen de media benaderen en bereik met journalisten, in ruil voor toegang, eventueel grondregels over hoe zij het bemiddelingsproces verslaan. Men kan een journalist niet binden aan wat er opgeschreven kan worden, maar door de media te betrekken en verantwoordelijkheid te geven, kan men de toonzetting van de stukken constructiever maken.

Daarnaast kunnen partijen overwegen de bemiddelaar woordvoerder naar de media te laten zijn over de betreffende kwesties. Op papier is dit een verstandige zet. Als de beleids-bemiddelaar het enige mediacontact is tijdens een lopende onderhandeling, vermindert dit de neiging om via de media te gaan onderhandelen. Als alle partijen het vertrouwen hebben dat de onderhandelingen alleen via de bemiddelaar lopen, dan komt dit de bemiddeling ten goede. Als partijen publieke verantwoording af willen leggen, kan de bemiddelaar een transparante en evenwichtige boodschap afgeven zonder het risico te lopen partijen tegen zich in het harnas te jagen. Aan de andere kant: als men met tientallen partijen werkt, het budget niet erg groot is en journalisten actief alle partijen benaderen, is het vaak ondoenlijk om de informatie alleen via de beleidsbemiddelaar naar buiten te brengen. Een bemiddelaar kan ook zeggen: 'Van mij mag iedereen met de media praten. Om de simpele reden dat ik jullie niet kan tegenhouden.' Welke mediastrategie partijen ook kiezen, zij doen er in ieder geval goed aan om hierover afspraken te maken tijdens het vaststellen van de grondregels.

4.3 Omgaan met onwillige partijen

There are people who don't really want a solution. And they understand if they are clever: "if I participate now, I'm stuck." [Then I] have to be very, very careful and work so hard. And then your skill as a beleidsbemiddelaar comes in. Without confronting anybody, you have to lure them into participating. The views of their colleagues help.'

Frans Evers, beleidsbemiddelaar.

Een beleidsbemiddeling heeft alleen zin als alle partijen vrijwillig meewerken. Wanneer een partij eigenlijk niet aan tafel wil zitten, of zich onder druk gezet voelt om zich te conformeren aan de andere partijen wanneer dat niet in het eigen belang is, dan is dat een slechte zaak. Dat neemt niet weg dat er ook situaties zijn waar bepaalde vormen van groepsdruk wel moreel aanvaardbaar zijn.

De beleidsbemiddelaar (of de convenor) kan een cruciale rol spelen bij het aan de onderhandelingstafel krijgen en houden van onwillige partijen. Een beleidsbemiddelaar kan een partij met weinig macht bijvoorbeeld geruiststellen, omdat hij garandeert dat hij de opgestelde grondregels zal handhaven. De beleidsbemiddelaar kan in een gesprek de partij hopelijk laten inzien dat hij zijn belang beter dient in een publieke beleidsbemiddeling. Omgekeerd kan de beleidsbemiddelaar een machtige partij subtiel onder druk zetten: aan de zijlijn blijven zitten, zo laat de bemiddelaar weten, kan een hoge prijs met zich meebrengen. Als het vaardig gebeurt, dan kan het anders onoverkomelijke barrières voor consensusvorming wegnemen. Als de bemiddelaar dit onhandig aanpakt, kan de bemiddeling juist falen.

De beleidsbemiddelaar probeert tijdens de onderhandelingen te profiteren van het opkomen van een groepsmentaliteit. De continue wisselwerking binnenskamers leidt vaak tot betere betrekkingen en inschikkelijkheid (en partijen kunnen zelfs vrienden worden). Hoewel de onderhandelaars hier zijn om de belangen te behartigen van de eigen achterban, kunnen ze het vaak niet helpen om

zich verbonden te gaan voelen met de werkgroep. Aan de verbondenheid kleeft ook een risico: een vertegenwoordiger kan uit de gratie vallen bij de eigen achterban, zeker als de ene achterban de andere vijandig gezind is. Bovendien loopt de vertegenwoordiger daadwerkelijk het risico dat hij zich (onbewust) vervreemdt van zijn achterban en de redelijkheid van hun positie niet meer inziet.

Groepsvorming helpt over het algemeen bij het zoeken naar een overeenkomst – ook strategisch. Een groep kan een individu dat de bemiddeling moedwillig lijkt te frustreren onder druk zetten om zijn houding te veranderen. Wanneer dit niet lukt, kan de beleidsbemiddelaar zeggen: 'denk je dat dit nog in overeenstemming is met de grondregels? De groep kan op deze manier niet verder. Als dit proces niet voor je werkt, moet je kijken of je een beter alternatief hebt om je doel te bereiken. Wil je binnen of buiten deze groep je doel bereiken?' Daarnaast kan een partij ook erg passief zijn en zich niet durven uit te spreken. Dan kan een groep de druk opvoeren op een partij om zich uit te spreken, zeker wanneer een overeenkomst in zicht lijkt.

4.4 Hoeveel bemiddelaars?

'You need a team. If you have more than four or five stakeholders you need a team. Before you have the first meeting, you have to talk to all the stakeholders separately. You have to make sure that they understand where they are invited, to do what, and why! If you have 24 stakeholders at the table, there is no way you can explain that in the first meeting. No way. They have to have some expectations, and you better be sure that these expectations are right. It is about preparation, preparation, and preparation. You cannot simply bring people in and say: 'well, let's see how we do this. So you divide the stakeholders, send some people here and others there, and you always send two, so you know that the notes are right.'

Frans Evers, beleidsbemiddelaar.

Vaak is er zoveel werk te doen bij een beleidsbemiddeling, dat er een team van bemiddelaars nodig is. Publieke geschillen zijn complex. Er zijn altijd veel partijen betrokken en vaak spelen technische vragen een rol. Het beheren van een grote publieke beleidsbemiddeling is bijna ondoenlijk voor een bemiddelaar alleen. Wanneer er vele partijen zijn, is het handig als verschillende bemiddelaars de werklust verdelen. Deze bemiddelaars moeten soms tientallen partijen overtuigen om deel te nemen aan de beleidsbemiddeling. Dit vraagt soms veel tijd, bijvoorbeeld omdat de benaderde partijen vaak interne onderhandelingen moeten voeren om een mandaat te formuleren, of zich niet bewust zijn van redenen om mee te doen. Als de beleidsbemiddeling begonnen is, ondersteunen de bemiddelaars de partijen bij het nadenken over hun belangen en over welke mogelijkheden acceptabel zijn. Ook dit is veel werk en het kost minder tijd wanneer meer bemiddelaars gelijktijdig aan het werk zijn en kunnen uitwaaiëren over de partijen. Ook als de partijen voltallig aan het onderhandelen zijn, is het niet echt mogelijk voor één persoon om alle verbale en non-verbale aanwijzingen in zich op te nemen en er adequaat op te reageren. Evenmin is het voor een enkele persoon mogelijk om in de drukte van een volle zaal of vergaderkamer direct alle kernpunten voor een overeenkomst te destilleren. Een team bemiddelaars kan dit wel.

Als technische of wetenschappelijke kennis dominant aanwezig is in de beleidsbemiddeling, dan is het verstandig om een procesbemiddelaar te hebben en een ander met een relevante technische achtergrond. Als er verschillende technische velden aan de orde zijn, kunnen er zelfs nog meer bemiddelaars nodig zijn. Een beleidsbemiddelaar met een relevante technische achtergrond kan moeilijk te begrijpen kennis voor de partijen verhelderen. Bovendien kan deze bemiddelaar met meer overtuigingskracht orde op zaken houden wanneer iedere partij met zijn eigen ingehuurde experts aan komt zetten en de onderhandeling dreigt te veranderen in een 'war of experts'. Een technisch goed ingestoken bemiddelaar bemiddelt dan eigenlijk tussen de experts, de procesbemiddelaar tussen de partijen. Het spreekt vanzelf dat elk lid van een team beleidsbemiddelaars voor alle deelnemende partijen acceptabel moet zijn, ook al adviseren sommige slechts de beleidsbemiddelaar(s) en niet de deelnemers.

4.5 Onderhandelingen staan niet op zichzelf

Partijen onderhandelen om belangen veilig te stellen in een situatie van wederzijdse afhankelijkheid. Vaak kennen partijen al een tijdje en meestal blijven partijen elkaar ook na een onderhandeling tegenkomen, ook buiten het bestek van de tot stand gekomen overeenkomst. De belangen van de partijen zijn vaak langduriger en op meer manieren met elkaar verweven dan van tevoren gedacht. Een geslaagde publieke beleidsbemiddeling dient dan ook een overkoepelend belang boven op de individuele belangen van de deelnemende partijen: een goede overeenkomst maakt een toekomstige samenwerking waarschijnlijker. In mogelijk toekomstige onderhandelingen, grijpen de partijen terug op de ervaring van een goede samenwerking. De kosten qua tijd energie en geld voor een volgende samenwerking verminderen dan drastisch en wederzijdse afhankelijkheid krijgt een positieve betekenis.

Goede wederzijdse betrekkingen zijn veel waard. Als partijen in de bemiddeling met elkaar in zee gaan, wordt samenwerking buiten deze specifieke onderhandelingen waarschijnlijker, omdat de overeenkomst zorgt dat partijen ook in de toekomst betrekkingen met elkaar onderhouden. Een overeenkomst kan een plateau zijn van waaruit weer nieuwe mogelijkheden te zien zijn. Als dat bewustzijn ontbreekt, wijst de bemiddelaar de partijen op hun onderlinge verbondenheid en helpt hen hierop te reflecteren. Samenwerking wordt een belang op zichzelf.

4.6 Hoe zit het met NIMBY?

'If you are the road-person from the province, you better have a good story of why that road should be there, and not somewhere else. The good thing is, in several occasions that I've chaired, that the NGO (that was very much against the road) came alone, after exchanging all the arguments, saying that the proposal of the government was the right one. Not because they were convinced by the governments talk, but because they were convinced by the data and looking at the alternatives. It does not end with "We don't want the road." It ends with: "in circumstances considered, if we look at all the interests at stake, and if we take care of these interests by doing such and such, we do not have to choose between option A and option B. We choose option A and option B+.'

Frans Evers, beleidsbemiddelaar

Als de overheid ingrijpt in de ruimtelijke ordening, zeker bij controversiële projecten, kan deze tegenstand verwachten van burgers en NGO's. Een nieuwe vuilstortplaats, een dijkverlegging, of een uitbreiding van een vliegveld of snelweg leiden vaak tot maatschappelijke controverses, want deze beïnvloeden de kwaliteit van leven voor direct omwonenden. Hoewel vrijwel iedereen baat heeft bij de publieke voorzieningen, heeft niemand er baat bij dat juist zijn achtertuin aan deze voorzieningen plaats moet bieden. Men noemt dit een Not-In-My-Back-Yard redenering (NIMBY). Dat burgers en organisaties niet teveel van hun privébelangen willen opgeven om publieke goederen mogelijk te maken is begrijpelijk. Aan de andere kant kan een organisatie zelfzuchtig, angstig of recalcitrant op de overheid overkomen. Burgers verzetten zich dan, in de ogen van de beleidsmakers, tegen elk plan, juridisch of met andere middelen zonder dat zij daar voldoende redenen toe hebben. Als een gemeente bijvoorbeeld een inspraakavond inlast voor de plaatsing van een asielzoekerscentrum, is de kans op tegenstand van omwonenden groot – ook wanneer de omwonenden geen enkele ervaring hebben met asielzoekers en in de praktijk de meeste asielzoekerscentra zonder problemen in een wijk functioneren. Afkondigen dat de gemeente een asielzoekerscentrum plaatst en dan met betrokken partijen spreken over de manier waarop, kan dan een betere strategie zijn. De overheid stelt dan voor een bemiddeling enkele basisvoorwaarden.

Hoewel er zeker recalcitrante mensen bestaan, kan de overheid de zorgen van burgers niet zonder meer afdoen als Nimby-gedrag. De meeste zorgen zijn redelijk. Een nieuwe snelweg, een dijkverlegging of de opslag van nucleair afval raakt vaak daadwerkelijk privébelangen. Zo zijn politieke, technische, ethische en economische belangen vaak de basis van legitiem verzet. Als overheden Nimby-gedrag niet goed inschatten, kan het afkondigen van een al genomen besluit tot grote controverses leiden. Een overheid kan bang zijn dat publieke participatie een impasse veroorzaakt in plaats van oplost. Deze verkeerde schatting wordt een zelfvullende voorspelling: de niet betrokken partijen veranderen hun gedrag zodat de overheid het gemaakte beleid niet goed kan uitvoeren en de situatie alsnog in een impasse beland.

Als de overheid controverses en voortslepende juridische procedures wil voorkomen, dan is onderhandeling met andere partijen noodzakelijk. Bij een onderhandeling, bijvoorbeeld via een bemiddeling, gaat men niet alleen uit van dit soort pragmatische overwegingen. Uit de klachten van burgers of organisaties blijkt ook betrokkenheid en betrokkenheid resulteert uiteindelijk in bruikbare kennis en vaardigheden. Deze kan de overheid benutten om veel betere plannen te maken. Deze informatie kan technisch van aard zijn, of betrekking hebben op de behoeftes in de omgeving. De overheid brengt partijen in een vroeg stadium bijeen en de bemiddelaar mobiliseert deze lokaal gewortelde kennis. Zo verbetert het publieke beleid – inhoudelijk en qua uitvoering.



5

Verschillende vormen van Publieke beleidsbemiddeling

5.1 Joint-Fact-Finding – zoeken naar kennis

Beleidsbemiddeling kan verschillende vormen aannemen, elk toegespitst op specifieke problemen. Deze sectie beschrijft de procedures Joint-Fact-Finding, vervolgens uitonderhandelde regelgeving (negotiated rule-making) en ten slotte twee toepassingsgebieden – gebiedsontwikkeling en burgerparticipatie.

'We started out with my expert vs. your expert. What turned the corner was a realization by the parties that that wasn't going to get them anywhere. They realized that they could talk until they were blue in the face, and the other wasn't going to convince them. So now it was a matter of saying, "Guys, how are we going to get around this?" What do you need in order to get around this? They all said: "Sound technical information that's independent.'

Diepeveen beleidsbemiddelaar
in Laws & Forrester (2007)

Hoe ga je om met ingewikkelde technische kwesties in een bont gezelschap van partijen? Joint-fact-finding, een onderdeel van beleidsbemiddeling, is de aangewezen methode. Als partijen het niet eens zijn over de feiten, of het idee hebben dat ze over te weinig informatie beschikken om zeker te zijn van hun claims, kunnen zij binnen een beleidsbemiddeling een Joint-Fact-Finding procedure opzetten. Partijen stellen de relevante feiten hier gezamenlijk vast. Joint-fact-finding is te zien als een bemiddeling binnen een bemiddeling. De procedure rust op de aanname dat partijen in een samenwerking optimaal informatie kunnen verwerven. Dat klinkt plausibel, alleen niet altijd hard te maken. Partijen kunnen bijvoorbeeld ook in een groep de feiten selecteren omdat ze prettig aanvoelen en de ongemakkelijke feiten uit de weg gaan om elkaar niet voor het hoofd te stoten.

Hoe gaat Joint-Fact-Finding in zijn werk?

De beleidsbemiddelaar ondersteunt eerst de partijen in het bepalen van wat ze precies willen weten. De partijen geven, bij het voorstellen van te onderzoeken vragen, steeds weer aan hoe dit hun belangen dient. Wanneer de vragen namelijk niet aan de belangen te verbinden zijn, vertragen ze de procedure. De groep bepaalt uiteindelijk op basis van consensus een aantal onderzoeksvragen. Vervolgens stellen de partijen een team van experts en besluitmakers samen. Het team is representatief voor de verschillende partijen van het geschil en werkt met ondersteuning van de beleidsbemiddelaar samen in een poging om een overeenkomst te bereiken over wat de relevante feiten zijn. Vaak zijn dit wetenschappelijke, technische of historische feiten. De deelnemende partijen, de experts en de besluitvormers komen bijeen en bediscussiëren en onderzoeken de relevante feiten. Joint-fact-finding zorgt dat partijen niet hun eigen claims met hun 'eigen' experts van feiten voorzien en daarmee de posities van de partijen nog onbeweeglijker maken.

De bemiddelaar kan een lijst van acceptabele experts opstellen. Bovendien kan de bemiddelaar fondsen opzetten en beheren – het verzamelen van kennis is doorgaans kostbaar. Daarnaast kan een bemiddelaar in gevoelige situaties de feiten samenvatten en zo verwoorden dat partijen geen gezichtsverlies lijden of hun privacy geschaad is. Een Joint-fact-finding procedure slaagt alleen als de partijen de gevonden informatie met elkaar delen. Dit is een verschuiving van de dagelijkse praktijk waar partijen uit tactische overwegingen besluiten hun kaarten tegen de borst te houden.

Bij joint-fact-finding liggen de 'bewijsstukken' midden op tafel. Als alle partijen uitgaan van dezelfde feiten, is latere manipulatie van de feiten moeilijker. Een ander voordeel is dat de experts toegang krijgen tot elkaars expertise en een advies kunnen verbeteren. Het resultaat is een eerlijke, transparante en uitgebalanceerde vorm van onderzoek naar de feiten. De partijen delen niet alleen de feiten. Ze delen ook de onderzoeksmiddelen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een partij de middelen mist om de relevante feiten te verkrijgen en een andere partij kan inspringen. Zo is het mogelijk dat een milieugroepering academici wil inzetten om onderzoek te doen, maar missen ze de financiële middelen hiervoor. Grote bedrijven hebben dit geld wel en kunnen vaak veel experts inzetten. In een feitelijk geschil dat men met

joint-Fact-Finding aanpakt, kan de milieugroepering gebruik maken van deze expertise en middelen waardoor deze groep nieuwe inzichten krijgt; als partijen informatie en middelen met elkaar delen, blijkt vaak het geheel groter dan de som der delen. Als er verschillende vormen van kennis en nieuwe middelen via een ad hoc denktank (wat een joint-fact-finding team in feite is) bij elkaar komen, ontstaat de mogelijkheid om de situatie en de technische en wetenschappelijke kennis als geheel beter te begrijpen. Voor experts is dit een extra motivatie om mee te doen. Daarnaast leiden de nieuwe inzichten vaak tot mogelijkheden voor een overeenkomst.

Hoewel technische experts vaak een belangrijke rol spelen, hebben ze de beleidsbemiddelaar nodig om zich op de juiste vragen te richten en hun expertise op een voor buitenstaanders begrijpelijke wijze te communiceren. Bovendien kunnen niet-experts, met hun kennis van de situatie, zorgen dat de experts opnieuw hun eigen veld moeten bezien en zo tot nieuwe inzichten komen en problemen op een nieuwe wijze op te zetten. Omgekeerd zullen de deelnemende partijen en besluitvormers zich constructiever opstellen, als zij zien hoe de experts aan hun kennis komen.

Uiteindelijk levert het joint-fact-finding team één enkele tekst, een weergave van hun gedeelde bevindingen. Vaak bestaat de kennis al en kunnen de experts deze snel aanleveren in de vorm van gepubliceerde boeken en rapporten. Moeilijker is het verkrijgen van consensus over welke informatie wel en welke niet relevant is. In plaats van dat partijen een onderhandeling starten over welke boeken of rapporten wel of niet bruikbaar zijn, laten zij altijd een nieuwe tekst schrijven. In dit nieuwe document krijgen de bevindingen van de groep een plek. Het document geeft weer waar partijen het eens zijn over de feiten en welke meningsverschillen en onzekerheid blijven bestaan. Op deze manier focussen de partijen op het weergeven van de vastgestelde feiten en de kennislacunes. Ze vermijden een debat over wat wel of niet waar is en weten hoeveel onderzoek nog nodig is.

Joint-fact-finding kan een goed begin zijn van een bemiddeling. De partijen hebben dan een objectieve 'bodem', een gedeelde werkelijkheid waarin partijen de belangenverschillen kunnen verhelderen en benutten. De samenwerking op zichzelf werkt vaak gunstig op latere onderhandelingen. Deelnemers onderhandelen beter als eerst samen onderzoek doen en merken dat samenwerking met de andere partijen ook echt mogelijk is. Een joint-fact-finding forum heeft als gunstig bijeffect dat de partijen systematisch en intensief leren samenwerken – een vereiste vaardigheid voor een latere overeenkomst. Joint-fact-finding is niet geschikt voor elk geschil. Als de macht compleet uit balans is, partijen elkaar extreem wantrouwen of zelfs haten, of de sociaal-politieke omgeving extreem onrustig is, zullen partijen niet eenvoudig een joint-fact-finding procedure opzetten. Een beleidsbemiddelaar kan bij een bemiddeling nog wel heen en weer pendelen. Onderzoek vraagt intensievere samenwerking. Als de partijen niet met elkaar door een deur kunnen, dan zal het intensieve contact van deze procedure evengoed tot destructieve resultaten kunnen leiden. Toegepast onder de juiste omstandigheden, is joint-fact-finding een krachtige methode.

5.2 Uitonderhandelde regelgeving – zoeken naar een regel

Uitonderhandelde regelgeving (Negotiated Rulemaking) is een vergaande vorm van beleidsbemiddeling. Bij publieke controverses krijgen partijen altijd te maken met bestaande wetgeving en administratieve regelgeving. Een bemiddeling zoekt hier een niche. Soms is echter juist de regelgeving zelf onderwerp van bemiddeling. Bij het uitonderhandelen van regelgeving, ontwerpen de betrokken partijen een institutionele basis voor zelfregulering. Ze stellen samen met de overheid vast wie wat moet, mag of niet mag. Het is een vergaande vorm van beleidsbemiddeling, want bij regelgeving beperkt de rol van belanghebbende zich traditioneel tot het informeren van de overheid en het op verzoek leveren van commentaar op haar voorstellen.

Overheidsinstanties kunnen bij uitonderhandelde regelgeving samenwerken met de later door de regels gereguleerde partijen. Een overheid kan zo bijvoorbeeld overheidsbesluiten van algemene strekking (zoals een verordening of bestemmingsplan) in samenwerking met beïnvloede partijen ontwikkelen. Het product van deze samenwerking is een breed gedragen aanbeveling over de inhoud van een voorgestelde nieuwe regel. De beleidsbemiddelaar ondersteunt de partijen in het vinden van een algemeen gedragen concepttekst. De overheid moet deze kunnen omzetten in wetgeving³³. Voor de overheid is uitonderhandelde regelgeving vooral voordelig in het geval dat werkbare regulering ontbreekt, het gereguleerde terrein om een grote hoeveelheid expertise vraagt en handhaving lastig is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën.

Uitonderhandelde regelgeving biedt een overheidsorganisatie nodige toegepaste technische expertise en bevordert de kennisneming en de naleving van nieuwe regels bij de gereguleerde gemeenschap. Met uitonderhandelde regelgeving kan de overheid namelijk technisch accurate, uitvoerbare en afdwingbare overheidsbesluiten nemen en wordt tegelijkertijd een wederzijds begrip tussen de overheid en de gereguleerde gemeenschap gecreëerd. Omdat de partijen hun kennis delen en rekening houden met verschillende zienswijzen en belangen, kunnen zij een overheidsbesluit voorstellen dat de publieke beleidsdoeleinden bereikt. Partijen kunnen hun organisaties bovendien klaarstomen voor de beoogde regelgeving terwijl de regelgeving wordt opgesteld. Als partijen dan problemen tegenkomen, wordt dat al voor de uitvoering duidelijk. Zo kan de nauwe samenwerking met de overheid zorgen dat de nieuwe regelgeving beter aansluit op de praktijk. Deze gemeenschap neemt zo ook verantwoordelijkheid voor goede wetgeving. Het grote voordeel is dat de overheid op relatief gemakkelijke wijze aan goede regulering komt en dat partijen zich vaker houden aan zelf opgestelde regelgeving.

³³ In de Verenigde Staten is negotiated rulemaking vanaf de vroege jaren tachtig in de praktijk gebracht. Vanaf midden jaren negentig kreeg deze alternatieve manier van werken zelfs een wettelijke status. Hoewel er brede ervaring is binnen de (federale) overheid, blijven de meeste overheden daar toch de voorkeur houden voor een regelgevend proces dat de betrokkenheid van belanghebbenden begrensd (Podziba S.L. & Gensberg, R. (2005) "Negotiated Rulemaking Reaches Policy Goals, Limits Unintended Consequences" Bureau of National Affairs, Occupational Safety & Health Reporter, 2005). Niettemin behaalt onderhandelde regelgeving vaak betere resultaten. Deelnemers prijzen de manier waarop ze beleidsdoelen halen, terwijl de methode tegelijkertijd niet-bedoelde effecten limiteert en er sneller duidelijkheid ontstaat over wat de regelgeving gaat betekenen voor de betrokkenen.

De gereuleerde partijen waarborgen namelijk hun eigen belangen in een overeenkomst. Als alle door de nieuwe wetgeving geraakte partijen hier bij betrokken zijn en als er mechanismen ingebouwd zijn om te corrigeren voor ongewenste neveneffecten, dan zorgt dit voor een robuuste regelgeving. Omdat de partijen mee onderhandelen, wortelt de regelgeving zich in de complexiteit van de samenleving.

Hoewel samenwerking bij uitonderhandelde regelgeving verder gaat dan bij een traditionele beleidsvoering of andere vormen van beleidsbemiddeling, houdt de overheidsinstantie nog altijd de beslissingsbevoegdheid over de uiteindelijke regel. De deelnemende partijen leveren een consensusstuk in de vorm van een aanbeveling. De overheidsinstantie kan altijd het advies verwerpen. Partijen kunnen wel verwachten dat de overheid dit beargumenteert. Deze argumentatie zou men institutioneel kunnen vastleggen. In de Verenigde Staten is bijvoorbeeld bij wet vastgelegd dat de uiteindelijke aanbeveling als basis moet dienen bij het bekendmaken dat de overheid een nieuwe regel maakt of een oude wijzigt.³⁴ In ruil hiervoor beloven de organiserende leden van het uitonderhandelde regelgeving comité het uitblijven van formele negatieve uitlatingen over deze publicatie. Deze clause wordt weinig aangesproken. De aanwezigheid van afgevaardigden van de overheidsinstantie in het adviescomité maakt het voorstel klaar voor overname. De afgevaardigden van de overheid hebben als het goed is hun fiat gegeven aan het consensusvoorstel en hebben actief uitonderhandeld over de belangen van de overheid.

5.3 Casus: de omgevingswet – geschikt voor onderhandelend wetgeven?

In de zomer van 2009 is een groep deskundigen gevraagd een essay te schrijven voor een bundel over de nieuwe wet; *Bezinning op het omgevingsrecht - essays over de toekomst van het omgevingsrecht - Ministerie van VROM, 2010*. Zij zijn zuiver geselecteerd op deskundigheid en niet op vertegenwoordiging van een belang, dus hier is geen sprake van onderhandelend wetgeven. Wel zijn deze essays het vervolg op een publicatie van Friso de Zeeuw, die jarenlang openlijk heeft gevraagd om nieuw omgevingsrecht en hij niet als enige.³⁵ Reconstructie wijst met andere woorden uit dat het proces richting de nieuwe Omgevingswet is versneld onder maatschappelijke druk en dat wijst wel degelijk op onderhandelend wetgeven. Daarvan is echter pas sprake als groepen die om de nieuwe wet hebben gevraagd en ook andere groepen, in direct contact met de wetgever kunnen meespreken over de nieuwe wet. Direct meespreken over de nieuwe wet is aantoonbaar georganiseerd langs twee kanalen. Het eerste kanaal is de Green Deal van het kabinet Rutte. Dat is een voornaam onderdeel van het duurzaamheidsbeleid van

³⁴ In de VS in de zogenaamde Notice of Public Rule-making, een *public notice*, of een bestuursrechtelijke manier om zaken rond regelgeving publiekelijk bekend te maken.

³⁵ De Zeeuw, F. Puylaert, H & Werksma, H. (2009) *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*, Informeel Platform Milieu en Gebiedsontwikkeling, TU Delft.

dit kabinet en om dat beleid op te stellen zijn tal van maatschappelijke partijen uitgenodigd om ideeën aan te leveren. Langs die weg hebben diverse partijen de kans gegrepen om hun mening over nieuw omgevingsrecht door te geven aan het kabinet. Belangrijk voorbeeld is De Groene Zaak, een lobbyclub van duurzame ondernemingen. Het tweede en belangrijkste kanaal is georganiseerd door de Minister van Infrastructuur en Milieu, die penvoerder is bij het opstellen van de nieuwe wet. Hoe zij het onderhandelend wetgeven opzet, is te lezen in haar Beleidsbrief Eenvoudig Beter van 28 juni 2011. De minister schrijft dat zij de nieuwe wet zal voorbereiden in samenwerking met diverse maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheden.

Belangrijk in dat kader is een toetsing aan uitvoeringspraktijk. Eerste stap is het instellen van een Critical Review Team met deskundigen, dat onder meer kan reflecteren op inhoudelijke consistentie, samenhang met andere wetgeving, praktische toepasbaarheid en onderbouwing van de uitwerking van de Omgevingswet. Een dergelijk inschakelen van deskundigen is nog geen onderhandelend wetgeven, maar een stap verder in die richting is het instellen van vijf Externe Adviesgroepen die vanuit de praktijk voorstellen zullen doen en zullen reflecteren op de wet. De externe adviesgroepen zijn: de adviesgroep “Woningbouw, stedelijke herstructurering en cultuur”, de adviesgroep “Milieu energie en duurzaamheid”, de adviesgroep “Verkeer en Vervoer”, de adviesgroep “Natuur” en de adviesgroep “Water”. Elk van de adviesgroepen is samengesteld uit deskundigen van overheden, maatschappelijke organisaties, ontwikkelaars en andere bedrijven. In overleg met de voorzitters zal bezien worden op welke wijze gezamenlijk tot „overkoepelende” standpunten kan worden gekomen. Zeker dit laatste is een zuiver voorbeeld van onderhandelend wetgeven.

De beleidsbrief is helder over de wijze waarop uiteenlopende groepen uit de samenleving hun mening kunnen geven over de nieuwe Omgevingswet. Ten slotte is er nog een andere, niet onbelangrijke groep, de juristen. Een aantal heeft meegewerkt aan de bundel ‘Bezinning op het omgevingsrecht’ en rechtenfaculteiten, rechtbanken en advocatenkantoren huisvesten nog veel meer juristen met allemaal een mening over de nieuwe wet. Die mening kan gevormd zijn door ideeën over ondernemerschap, of milieubescherming, maar belangrijk zijn ook hun ideeën over hoe een goed toepasbare wet eruit ziet. De bundel geeft aan dat die meningen ver uiteen kunnen lopen, dus een invloedrijke jurist kan vergaand een richting opsturen die andere juristen niet zouden kiezen. Via tal van publicaties geven velen nu al hun mening, maar dat is geen onderhandelend wetgeven. Het juridische wereldje is echter klein en enkele juristen zullen de kans krijgen om direct hun mening te geven, bijvoorbeeld omdat zij formeel om advies worden gevraagd. Beïnvloeding van de mening van die juristen is een begin van onderhandelend wetgeven. Dit is van een geheel andere orde dan ondernemers, gemeentebestuurders of natuurbeschermers die heel direct op de inhoud van de nieuwe Omgevingswet ingaan, maar het negeren van de invloed van juristen op de nieuwe wet zou een miskennis van de feiten zijn.

5.4 Gebiedsontwikkeling – zoeken naar een plan

Gebiedsontwikkeling heeft veel baat bij publieke beleidsbemiddeling. Bij gebiedsontwikkeling komen verschillende overheidsinstanties en bedrijven samen en zetten een regionaal project op dat de functies van wonen, werken, natuurbehoud en waterhuishouding met elkaar verenigt. Soms kunnen partijen gebiedsontwikkeling combineren met duurzame ontwikkeling, zoals bij de gebiedsontwikkeling van Groot Mijdrecht Noord in Noord-Brabant. Partijen kijken dan hoe ze ecologische, economische en sociaal-culturele doelen het best met elkaar kunnen verenigen. Een gebiedsontwikkeling kan ook onder begeleiding van een beleidsbemiddelaar plaatsvinden. Net als bij uitonderhandelde regelgeving (negotiated rule-making) anticiperen de partijen dan op conflicten en controverses in de uitvoeringfase. De beleidsbemiddelaar helpt de deelnemende partijen hun expertise te combineren in een gezamenlijk plan. Deze samenwerking moet verschillende aspecten van het inrichten van de ruimtelijke orde met elkaar verenigen. Zo verenigen partijen bijvoorbeeld woon, werk, milieu en waterfuncties in een gedetailleerd plan.

Gebiedsontwikkeling vindt nu in Nederland vaak zonder vorm van beleidsbemiddeling plaats. Veel van het huidige beleid verstevigt juist de eenzijdige besluitvorming van de overheid. Dit beleid moet uitvoeringmiddelen veiligstellen en daarmee de tijdsduur en kosten van projecten verminderen. Zo is er in Nederland bijvoorbeeld de Tracéwet ingevoerd, omdat lange bezwaarprocedures en een overvloed aan regels veel projecten vertraagden. De Tracéwet heeft als meest ingrijpende gevolg dat de mogelijkheden tot bezwaar drastisch afnemen. Andere gedecentraliseerde overheden kunnen een eenmaal gekozen plan nog moeilijk tegenhouden. Daarnaast mogen aangenomen plannen niet veranderen en zijn de milieukeuringen minder uitgebreid. Met deze maatregelen hoopt de overheid dat projecten korter duren. Een overheid zet met de tracéwet een plan met relatief grote snelheid, zo is het idee, om in een gezwinde uitvoering.

Een op zichzelf goed plan kan alsnog vastlopen door regels en bezwaarprocedures. Het omzeilen of afschaffen van regels kan wat ruimte geven en toch blijft een goede analyse van de spelende belangen belangrijk. De literatuur van beleidsanalisten staat bol van de voorbeelden waarin op papier prachtige plannen schipbreuk leden bij de uitvoer omdat deze geen rekening hielden met de belangen van anderen. Dit is vooral aan de orde als bestuurders al een besluit hebben genomen voordat ze het aankondigen dat er ergens over besloten moet worden (wat in het Engels 'Decide, Announce, Defend' heet). In een dergelijke situatie kunnen derden onmogelijk nog hun belangen behartigen. Dat roept wantrouwen op en maatschappelijke groeperingen zijn over het algemeen creatief in het blokkeren of vertragen van projecten in de ruimtelijke orde als zij deze niet in hun belang achten. Het verminderen van de bezwaarprocedures lijkt uiteindelijk geen oplossing. Zodra de mogelijkheid niet meer bestaat om vooraf te onderhandelen of achteraf bezwaar te maken, kan het voor niet betrokken partijen nog lonender zijn om in eerdere fasen dwars te gaan liggen, of om bij een volgend project groter geschat in te zetten.

Beleidsbemiddeling kan deze problemen voorkomen. De beleidsbemiddelaar zorgt ervoor dat zoveel mogelijk belangrijke partijen aan boord zijn voor een beleidsbemiddeling. Als de overheid de partijen in een vroeg stadium bij elkaar brengt, voorkomt deze dat partijen later geneigd zijn om dwars te gaan liggen. Als partijen een beleidsbemiddelaar in een relatief vroeg stadium inzetten, kan deze vaak met weinig intensieve procedures, zoals facilitatie, een groot verschil maken. Belangrijk is ook dat een overheid de plannen zelf ter discussie stelt. Via een beleidsbemiddeling krijgt de betrokken overheid de mogelijkheid om het eigen plan door de ogen van anderen te zien. De oorspronkelijke projectontwikkelaars krijgen beter zicht op de zwakke plekken. De partijen brengen bij het bekritisieren en bediscussiëren van het plan namelijk allemaal hun eigen contextspecifieke expertise mee. Net als bij uitonderhandelde regelgeving, waar de gemeenschap informatie biedt die de regelgeving kan verbeteren, kunnen deelnemende partijen een overheidsplan hier beter in de omgeving inpassen. En net als bij uitonderhandelde regelgeving verzoekt de overheid de andere partijen om de consensusovereenkomst te helpen uitvoeren. Op zijn minst kunnen andere partijen hun organisaties goed voorbereiden op het plan.

De beleidsbemiddelaar stelt met alle partijen een overeenkomst op, of een concepttracé. Aangezien de overheid zelf via een vertegenwoordiger de overeenkomst heeft opgesteld, is het waarschijnlijk dat de overheid geneigd is om het nieuwe plan over te nemen. Zoals bij elke beleidsbemiddeling is de procedure informeel. Als de overheid het plan niet goed kan gebruiken, kan het besluiten het niet over te nemen. Een complicatie is dat bij gebiedsontwikkeling de projectontwikkelaar vaak dwars ligt.

5.5 Burgerparticipatie – zoeken naar legitimiteit

Burgerparticipatie is de verzamelnaam voor verschillende vormen van betrokkenheid van burgers en belanghebbenden bij de totstandkoming van besluiten en beleid. Het kan gaan om een informele adviserende rol waarbij het betrokken orgaan niet gebonden is aan het advies van burgers, of om een formele rol zoals het geval is bij wettelijke inspraak. In dat geval is de overheid op grond van eigen regels verplicht bepaalde belangengroepen te laten meebeslissen. In het spectrum tussen deze uitersten zijn vele vormen van interactieve beleidsvorming denkbaar. Al decennia wordt er in Nederland dan ook geëxperimenteerd met formele en informele betrokkenheid van burgers. Er bestaan honderden verschillende inspraakmodellen, gekoppeld aan wetgeving of bestuurlijke procedures. Beleidsbemiddeling is geen vervanging. Het is juist een aanvulling daarop. Om te weten of een beleidsbemiddelaar een rol kan of moet spelen in een participatieproces, moet er duidelijkheid zijn over de rollen van de overheid en hoe legitimiteit van het beleid wordt gewaarborgd.

De huidige Nederlandse praktijk van burgerparticipatie is niet zozeer een reactie op recente discussies over 'het vertrouwen tussen overheid en burger'. Het is een voortzetting van de ontwikkeling van interactieve beleidsvorming. Hoe complexer de relatie tussen overheid en burger wordt, des te belangrijker wordt het proces van totstandkoming van beleid. Steeds meer beleidsonderwerpen vragen om een bepaalde vorm van participatie. Interactieve beleidsvorming betekent dat er interacties tussen overheden en burgers en tussen burgers onderling plaatsvinden. Het is de vraag of deze partijen gelijkwaardig zijn, vanwege de machtspositie van de overheid en de zich snel versnipperende macht achter een collectieve actie van zeer uiteenlopende burgers. Toch zien zowel burgers als overheid burgerparticipatie als een oplossing om bepaalde maatschappelijke problemen op te lossen. Overheden zijn op zoek naar kennis en ervaringsdeskundigheid bij burgers. Burgers maken aanspraak een inhoudelijke bijdrage aan de beleidsvorming. Daarnaast associëren beide participatie met het creëren van draagvlak, legitimiteit en het voorkomen van complicaties en bezwaren. Overheden willen bezwaren voorkomen en burgers willen dat hun bezwaren doorslaggevend zijn in de belangenafweging. De verwachtingen bij participatie zijn dan ook vaak hoog gespannen. Klachten van burgers gaan vooral over de manier waarop zij bij beleidsvorming worden betrokken. Het gaat zelfs zover dat deze processen regelmatig als ondemocratisch worden beschouwd.

Om de problemen van participatie te begrijpen, moeten partijen kijken naar de rolverdeling. Heeft de overheid de regie over de partijen, of is de overheid een van de partijen? Wanneer dit laatste het geval is en de overheid als partij een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie heeft met de andere partijen, kan de coördinatie van het participatieproces vastlopen. De overheid vervult verschillende rollen tegelijk: van vertegenwoordiger van het algemene belang, van vertegenwoordiger van de overheidsorganisatie en van scheidsrechter. Dat gaat niet zonder de schijn van belangenverstrengeling en leidt al gauw tot het verlies van het vertrouwen van de andere partijen. Vooral in deze situaties, waarin de overheid niet de regie over de partijen of de bemiddeling heeft, is externe begeleiding nodig en kan er beter voor het oplossen van conflicten en coördinatieproblemen procesbegeleiding worden ingeschakeld. Participatie is

vaak een poging om beleid en beleidsvorming legitimiteit te geven. In tegenstelling tot democratische, bestuurlijke en juridische procedures, draait het bij participatie juist om de fysieke interacties tussen partijen en hun onderlinge communicatie.

Legitimiteit komt bij participatie niet alleen tot stand door de inhoudelijke bijdrage van burgers. Juist door het proces van beleidsvorming met alle partijen goed te coördineren wordt dit onderdeel van de belangenafweging van het bestuursorgaan. Zo wordt draagvlak gecreëerd voor de resultaten van participatie, los van de vraag of de overheid aan alle bezwaren en inhoudelijke wensen van burgers tegemoetkomt. In participatie draait het ook om de belangenafweging van het bestuursorgaan en de manier waarop de legitimiteit tot stand komt. Bij participatie gebeurt dit door middel van samenwerking met de direct en indirect betrokken partijen, zoals burgers.

Burgerparticipatie kent ook risico's voor de legitimiteit. Als een beleidsbemiddeling mislukt, bestaat het risico dat de legitimiteit een (nog grotere) deuk oploopt als het falen het gevolg is van een in zichzelf gekeerde overheid. Burgerparticipatie in de vorm van publieke beleidsbemiddeling heeft zin als de overheid de capaciteit ontwikkelt om de (veelsoortige) belangen van burgers te adresseren. Als de overheid een gebrek de bemiddeling ingaat om aan legitimiteit te winnen en niet om een ander belang te behartigen, dan is dit extra prangend.

5.6 Casus: Beleidsbemiddeling horecaopeningstijden Zandvoort

Begin 2011 vond er in de gemeente Zandvoort onder begeleiding van een beleidsbemiddelaar een participatietraject plaats over het onderwerp 'horecaopeningstijden en geluidsnormen'. De beleidsbemiddelaar leidde een reeks van zeven intensieve bijeenkomsten, waar een bonte groep belanghebbenden - zoals bewoners en horeca-exploitanten - een beleidsadvies formuleerde. Dit traject had, naast de rol van de beleidsbemiddelaar, een aantal kenmerkende eigenschappen. De gemeente vertegenwoordigde zichzelf in dit traject en stond op gelijke voet met andere participanten. Hiervoor moest wel eerst bestuurlijke kaderstelling plaatsvinden. Daarnaast was er sprake van een grote groep belanghebbenden, met verschillende belangen en uiteenlopende standpunten ten aanzien van het onderwerp. Deze groep moest eerst tot gezamenlijke probleemdefinities komen, voordat er beleidsoplossingen konden worden gevonden die draagvlak hadden.

De context

Zandvoort is van een vissersdorp in de loop der jaren uitgegroeid tot een toeristische trekpleister. Het heeft een relatief kleine gemeentelijk organisatie maar desalniettemin spelen er grootstedelijke onderwerpen. Het leefklimaat is sterk verbonden met de lokale economie en dus ook met het beleid van de gemeente. De horecaopeningstijden was een controversieel onderwerp, dat samenhang met verschillende visies op Zandvoort, als woonplaats maar ook als uitgaansgebied voor toeristen en dagjesmensen. De centrale vragen van de participatie waren of er een wijziging van de horecaopeningstijden gewenst was en wat de verwachte effecten van bepaalde beleidsopties zouden zijn. Het doel van de gemeente was niet zozeer om juridisering in de vorm van bezwaarprocedures te voorkomen, maar primair om het beleid effectiever te maken. Het uitgangspunt was dat hiervoor gelijkwaardige participatie van burgers nodig was en dat een beleidsbemiddelaar een belangrijke rol kon spelen in de coördinatie van dat proces. Het doel was ook niet om draagvlak te creëren voor reeds ontworpen beleid, maar juist om dat beleid samen met burgers tot stand te brengen. Op deze manier kon juist op een natuurlijke wijze draagvlak ontstaan en konden onderliggende conflicten tussen verschillende belangengroepen worden geadresseerd in het beleid.

De horecaopeningstijden stonden niet alleen symbool voor een visie op Zandvoort als lokale economie, maar waren vooral een concreet instrument om aan de ene kant deze lokale economie te stimuleren (ruimere openingstijden) en aan de andere kant om de kwaliteit van het leefklimaat vergroten door overlast tegen te gaan (inperking openingstijden).

De deelnemers

De groep van deelnemers in het traject bestond uit ongeveer dertig personen, waarbinnen vijftien mensen (voornamelijk) direct betrokken waren en als een soort kerngroep fungeerden. De belangrijkste belangengroepen die zij vertegenwoordigden waren (1) horeca-exploitanten, (2) bewoners en (3) de gemeente. De groep van horeca-exploitanten bestond uit twee categorieën: horeca-exploitanten uit het centrum en strandpachters. De bewoners waren ook in deze categorieën in te delen. De meeste bewoners die aan het proces deelnamen vertegenwoordigden het belang van Zandvoort als woonplaats, maar er waren ook bewoners die juist het belang van Zandvoort als 'toeristische badplaats' nastreefden. Dit onderscheid tussen het dorpscentrum en het strand is ook in het proces gemaakt. Tijdens de eerste bijeenkomst heeft de beleidsbemiddelaar met de gehele groep een aantal procesafspraken gemaakt. Er werd onder andere afgesproken dat de horecaopeningstijden en van het centrum en het strand apart zouden worden behandeld. Wel werd er afgesproken dat na de bijeenkomsten over het centrum en strand er een bijeenkomst zou worden gewijd aan het samenbrengen van deze twee deelonderwerpen. Ook werd er afgesproken dat alle bijeenkomsten voor iedereen toegankelijk waren.

De gemeente werd in dit proces vertegenwoordigd door een casemanager. Deze casemanager was een beleidsmedewerker die verantwoordelijk was voor het opstellen van beleidsvoorstellen op dit onderwerp. Deze casemanager vertegenwoordigde de gemeente tijdens de bijeenkomsten met burgers en ondersteunde de beleidsbemiddelaar bij het opstellen van de benodigde beleidsstukken.

Het proces

Het totale traject rond de horecaopeningstijden bestond uit;

- (1) een belanghebbendenanalyse van de beleidsbemiddelaar
- (2) een bestuurlijke kaderstelling
- (3) een reeks participatiebijeenkomsten
- (4) een formeel advies het bevoegde bestuursorgaan

Belanghebbenden-analyse

Na de opdrachtstelling door de burgemeester, voerde de beleidsbemiddelaar een analyse uit van de verschillende belangengroepen die bij dit onderwerp betrokken waren. Door middel van verkennende gesprekken bracht de beleidsbemiddelaar de procesbehoeften van individuele deelnemers in kaart. Door een stappenplan op te stellen, heeft de beleidsbemiddelaar duidelijkheid verschaft over de randvoorwaarden en succesfactoren van het traject. Uit deze analyse bleek al gauw dat er meerdere bijeenkomsten nodig zouden zijn om dit onderwerp serieus te kunnen bespreken.

Bestuurlijke kaderstelling

De beleidsbemiddelaar heeft in dit traject ervoor gekozen om het bestaande 'Participatiemodel Zandvoort' toe te passen. Hiervoor waren twee redenen.

- Ten eerste wilde de beleidsbemiddelaar ontdekken waarom dit participatiemodel tot op dat moment niet goed kon worden gebruikt door de gemeente. Blijkbaar bood dit model onvoldoende handvatten om participatie concreet vorm te geven. Aan het eind van het traject heeft de beleidsbemiddelaar dan ook in een apart advies een aantal voorstellen gedaan om dit model beter toepasbaar te maken.
- Ten tweede kon de beleidsbemiddelaar door toepassing van dit participatiemodel de gemeente dwingen bestuurlijk commitment af te geven. De beleidsbemiddelaar heeft de gemeente 'aan haar eigen regels gehouden' en vooraf aan de participatie om bestuurlijke kaderstelling gevraagd.

Deze kaderstelling hield in dat het bevoegde bestuursorgaan voorafgaand aan de bijeenkomsten met burgers moest aangeven welke ruimte er daadwerkelijk voor burgers was om te participeren en in hoeverre zij zich committeerde aan de resultaten van het proces. De beleidsbemiddelaar heeft hierbij wel expliciet benadrukt dat deze ruimte enkel beperkt kon worden om dit commitment mogelijk te maken, niet om de machtspositie van de gemeente te verzekeren.

Participatiebijeenkomsten

De beleidsbemiddelaar belegde vervolgens een reeks van zes bijeenkomsten (van twee uur) waarin het onderwerp van de 'horecaopeningstijden en geluidsnormen' stapsgewijs werd behandeld. Hierbij stonden telkens de bijdragen van de horeca-exploitanten en bewoners centraal en heeft de gemeente enkel zichzelf vertegenwoordigd. De beleidsbemiddelaar heeft als gespreksleider tijdens deze bijeenkomsten een proces van groepsbesluitvorming vormgegeven. Juist door het onderwerp (binnen de bestuurlijke kaders) gemeenschappelijk te maken, kon de groep het gesprek met elkaar aangaan en samen de verantwoordelijkheid nemen voor formuleren van oplossingen voor beleidskwesties. Hiervoor moesten de deelnemers eerst overeenstemming bereiken over de probleemdefinities. Ofwel er moest eerst een uitgebreide dialoog worden gevoerd over de problemen die aan het onderwerp vastzaten, zoals de overlast die verzaakt wordt door toeristen en uitgaanspubliek.

Formeel advies aan bestuursorgaan

Om de resultaten van het proces om te zetten in concreet beleid moest het advies van de burgers worden overgenomen door het bevoegde bestuursorgaan, in dit geval zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders. De beleidsbemiddelaar heeft dus juist hiervoor om kaderstelling vooraf gevraagd. Tijdens de bijeenkomsten heeft de beleidsbemiddelaar tegenover de burgers juist benadrukt dat het advies door de hele groep gedragen moest worden. Concreet betekende dit dat op de punten waar geen inhoudelijke overeenstemming werd bereikt (zoals over de openingstijden van de strandtenten), er door de groep wel een advies moest worden geformuleerd over hoe het bestuursorgaan in de toekomst met deze punten moest omgaan.

Er werd met betrekking tot het centrum wel overeenstemming bereikt over de horecaopeningstijden, namelijk dat er geen fundamentele wijziging gewenst was maar wel een aanpassing van de bloktijden, het vergunningsstelsel, het veiligheidsbeleid en handhaving. Met betrekking tot de openingstijden van de strandtenten werd er geen overstemming bereikt, maar werd er wel door de groep afgesproken/geadviseerd dat toekomstige wijzigingen niet zonder participatie van deze groep konden plaatsvinden.

Conclusies

Uit het traject bleek dat de meeste vooronderstellingen die de gemeente had ten aanzien van dit onderwerp, niet klopten. Het gaat het doel van dit verslag te buiten om al deze vooronderstellingen te benoemen, maar kort gezegd kwam het erop neer dat zowel de horeca-exploitanten als de burgers heel goed in staat waren om naast hun eigen belangen ook verantwoordelijkheid te nemen voor algemene belangen zoals veiligheid en handhaving.

De interventies van de beleidsbemiddelaar bestonden eruit dat deze de communicatie en onderhandeling over dit onderwerp begeleidde. De beleidsbemiddelaar zorgde ervoor dat de groep niet vanuit bepaalde standpunten tot een compromis probeerde te komen, maar juist vanuit gedeelde probleemdefinities met elkaar op zoek ging naar beleid dat effectief was en dat kon rekenen op steun van alle deelnemers. Draagvlak kwam op deze manier niet enkel tot stand door mensen 'te geven wat ze willen', maar juist door een transparant en eerlijk proces op gang te brengen. De gemeente ging niet zozeer op het niveau van burgers zitten maar burgers gingen juist op het niveau van de gemeente zitten, waarbij zij als het ware het perspectief van de gemeente moesten innemen en al doende een beter begrip kregen van de (moeilijke) afwegingen die de gemeente bij dergelijke beleidskwesties moet maken. Een ander resultaat van het proces was dan ook dat waar de burgers er onderling niet uitkwamen, het gezag en het vertrouwen van de gemeente hernieuwd werd. Uiteindelijk heeft de raad alle door de burgers aangedragen plannen overgenomen.



6

Andere vormen om een controversie aan te pakken

Om goed met elkaar samen te kunnen leven en werken, zijn er veel mechanismen en methoden om eventuele spanningen en conflicten af te handelen. Publieke beleidsbemiddeling is slechts een van de methoden. Methoden variëren onder andere in de mate van interventie en in de manier waarop partijen de overeenkomst naleven. Sommige methoden vragen om handhaving via wederzijdse sociale controle en bij andere biedt een externe partij een extra garantie. Hieronder staan enkele van deze methoden, van weinig interventie naar veel. De gang naar de rechter, een onnodig overbelaste methode, krijgt extra aandacht, zodat lezers een goed beeld krijgen wanneer de rechter een goed alternatief is en wanneer niet.

6.1 Het conflict of het probleem vermijden

De minst intensieve methode is het vermijden van het probleem of het conflict. Dit is een goede optie als de alternatieven van een partij beter zijn dan welke overeenkomst dan ook. Het is dan niet in het belang van een partij is om met anderen te onderhandelen. Als een overheid bijvoorbeeld zeker weet dat het beleid zonder noemenswaardige tegenstand kan uitvoeren en weinig meerwaarde in publieke participatie ziet, dan is een participatiebijeenkoms onzinnig en hypocriet. Een vaak gehoorde klacht is dat participatiebijeekoms niets opleveren, bijvoorbeeld omdat niemand komt opdagen. Afgezien van procedurele problemen (is er wel genoeg gedaan om mensen te bereiken?), kan een reden zijn dat de noodzaak ontbreekt: de belangen van partijen zijn niet zo sterk met elkaar verweven dat zij wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. In dat geval is het probleem deels een schijnprobleem.

Als partijen een conflict of probleem vermijden, kan dit ook juist de situatie verergeren. Dit is het geval wanneer partijen echt van elkaar afhankelijk zijn om hun belangen te behartigen. Op dat moment moeten partijen het geschil beslechten, of leren accepteren dat zij niet hun belangen kunnen verwezenlijken. Vermijden, ook bij onderlinge afhankelijkheid, kan wel nuttig zijn: partijen begrijpen soms pas dat zij van elkaar afhankelijk zijn nadat ze geprobeerd hebben om het conflict of het probleem te vermijden. De situatie was, bij wijze van spreken, nog niet 'rijp' voor een onderhandeling.

6.2 Zonder ondersteuning onderhandelen

Partijen kunnen er ook voor kiezen om op eigen houtje te gaan onderhandelen met elkaar. Om te bepalen of dit een reële optie is, staan hieronder een aantal criteria:³⁶

- 1) de belangrijke discussiepunten en ook het aantal belanghebbende partijen, moeten relatief klein in aantal zijn en gemakkelijk te identificeren;
- 2) de belanghebbenden moeten genoeg communicatiekanalen kunnen onderhouden;
- 3) er moet voldoende onzekerheid over een koers zonder samenwerking bestaan bij alle belanghebbende partijen.

Als er niet aan deze voorwaarden is voldaan, is het nog steeds mogelijk om zonder ondersteuning te onderhandelen en een uitkomst te bereiken waar alle betrokken partijen tevreden mee zijn. Het wordt wel een stuk moeilijker. Het is vaak niet duidelijk voor partijen wie de andere belanghebbenden zijn, of wie hen vertegenwoordigt. Daarnaast kunnen partijen grote moeite hebben met het onderhouden van constructieve onderhandelingen. Met andere woorden, de partijen hebben vaak een grote financiële, emotionele of psychologische inzet in het geschil en de angst om iets te verliezen zorgt ervoor dat ze een vruchtbare discussie niet kunnen volhouden. Daarnaast kunnen partijen met meer macht verhinderen dat er sprake is van een

³⁶ Deze criteria zijn overgenomen uit Susskind, L. E. & Cruikshank, J. (1987) *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.

eerlijke onderhandeling (al zouden deze partijen dat willen). Partijen komen gemakkelijk terecht in een impasse en zien snel elke toenadering, van zichzelf en van de ander, als een teken van zwakte, zodat men publiekelijk een harde en nog onbeweeglijker houding aanneemt en een impasse verergert. De partijen kunnen dan niet meer zonder ondersteuning en zullen moeten kiezen uit een procedure waar ze hun eigen bevoegdheden uit handen geven, bijvoorbeeld bij een rechter, of kunnen een onafhankelijke derde in schakelen.

6.3 Van twee partijen naar meer partijen

Succesvolle onderhandelingen zijn moeilijk in de hand te houden en als er meer dan twee partijen aanwezig zijn, wordt het al gauw ingewikkeld. Met de toename van het aantal deelnemers verandert namelijk het karakter van de onderhandelingen. Dat kan ten goede: meer partijen kunnen een impasse doorbreken en een situatie complexer maken zodat er meer mogelijkheden zijn en zero/sum-situaties vermeden worden. Het kan alleen ook betekenen dat niemand meer overzicht heeft en bijvoorbeeld de afspraak tussen partij A en B teniet wordt gedaan door de daarop volgende afspraak tussen partij A en C, zonder dat B (of A of C) daar erg in heeft.

Als meer partijen deelnemen, betekent dit dat zij veel explicieter moeten nadenken over hun samenwerking – anders vallen de onderhandelingen niet te coördineren. Dit is veel en tijdrovend werk en vraagt zoals eerder beargumenteerd om een onpartijdige inzet. Bovendien is het vaak in het begin onduidelijk welke groepen er aan de onderhandelingstafel moeten komen zitten en wie hen daar vertegenwoordigd. Als meer dan twee partijen met elkaar naar een vergelijk zoeken, vallen onderhandelingen gemakkelijk uiteen in chaos, als ze überhaupt op gang komen. Omdat een publiek geschil gewoonlijk veel partijen kent (elk daarvan vaak ook verdeeld), met bovendien vaak geen of weinig ervaring hebben in het met elkaar samenwerken, is zonder ondersteuning onderhandelen bijna ondoenlijk - en er kleven zelfs grote risico's aan. Coördinatieproblemen en legitimiteitskwesties brengen namelijk een zoektocht naar gezamenlijke winst in gevaar. Partijen zijn geneigd om het geschil in een win/verlies (of zero-sum-) kader te plaatsen. Hier is slechts een beperkte winst mogelijk en elke winst voor de ene partij betekent verlies voor de anderen. Het kan daarom ook rationeel lijken om te willen dat anderen verliezen, omdat men zelf dan relatief of absoluut beter af lijkt. Daarnaast komen de partijen gemakkelijk in psychologische valkuilen terecht. De onderhandelingen escaleren bijvoorbeeld en partijen schakelen om naar destructieve reacties. Of de partijen verliezen de moed en komen compleet vast te zitten. Daarom houden veel onderzoekers en ervaringsdeskundigen vol dat professionele ondersteuning onontbeerlijk is in dit soort geschillen.

6.4 Facilitation

'In the last 15 years, I would say, what has become increasingly common is the use of a neutral facilitator to help build with stakeholders some kind of productive interaction, not necessarily to resolve a ripe dispute, potentially to avert one, but also just to allow for a more meaningful exchange in dialogue, to implement a decision....'

Ellie Tonkin

Hoofd Conflictbeslechting EPA in de Verenigde Staten

Facilitation is de minst intensieve vorm van ondersteunde onderhandeling. Sommige conflicten zijn te ingewikkeld voor niet ondersteunde onderhandelingen en weer niet zo ingewikkeld dat partijen de inzet van een bemiddelaar nodig hebben. Hoewel de beleidsbemiddelaar altijd ook als facilitator optreedt, kan facilitation ook op zichzelf staan. De helpende intermediair focust dan volledig op de dialoog, in plaats van de onderhandeling. Daartoe regelt een facilitator een neutrale plek, stemt de ontmoetingsdata met de partijen af en beheert de voltallige vergaderingen. Hij houdt notulen bij en zorgt dat elke partij spreekruimte heeft. Als er veel partijen zijn, modereert de facilitator intensiever.

De facilitator is een onafhankelijke procesbegeleider, verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dialoog. Hij zet daartoe randvoorwaarden op en beheert het gesprek. De facilitator stelt vragen om de dialoog op gang te houden tussen de partijen en vat op basis van de notulen samen wat er allemaal gezegd is tijdens de vergaderingen. Op deze manier ontwikkelen partijen eerder een gedeeld begrip van de situatie. Als een facilitator het gevoel heeft dat dit begrip achterwege blijft, stelt deze vragen om de partijen te laten reflecteren op de verschillen. Als een gesprek stroef verloopt vanwege negatieve emoties, biedt de facilitator de ruimte aan de partijen om deze te uiten. Beleidsbemiddelaar Frans Evers geeft het voorbeeld van een uitgesproken boze boer, wanneer een van de andere partijen veel moeite heeft om samenwerkend en probleemoplossend te onderhandelen. Na de tirade vraagt Evers: "Was dit het?" En hij zegt: "Ja." ... "En hielp het?" En hij keek me aan en zei: "Het heeft mij in elk geval geholpen! Om er vanaf te komen" ... waarop ik zei: "Maar denk je dat het ons gezamenlijk helpt?" En hij zegt: "hm...misschien niet."

Een ervaren facilitator kan zo de partijen helpen om stoom af te blazen en hen weer terug op de rails krijgen. De emotie kan ook waardevolle informatie geven over hoe de partijen hun belangen zien – en de waargenomen obstakels om in deze belangen te voorzien. De facilitator raakt zo de inhoud en de emotie en onthoudt zich toch van een inhoudelijk of emotioneel oordeel. Waar een bemiddeling bijna altijd tot doel heeft om een overeenkomst te sluiten, kan een facilitator zich beperken tot een beter begrip tussen de partijen (waarna wellicht een overeenkomst volgt). De faciliterende rol van een intermediair kan beperkt lijken. De faciliterende rol is echter in veel gevallen voldoende om partijen tot een constructieve onderhandeling aan te zetten. Bijvoorbeeld als partijen zich goed in staat voelen om belangengericht te onderhandelen en vooral behoefte hebben aan iemand om gesprekken te beginnen, te focussen en draaiende te houden. Zoals bij elke vorm van ondersteunde onderhandelingen, dient de facilitator de groep als geheel. Als deze groep, of een deel er van, niet meer tevreden

is met de facilitator, dient deze te stoppen. De facilitator moet het gesprek nuttig houden en als deze zelf een beletsel is, dan volgt dit als consequentie. Als de groep merkt dat facilitation als procedure ze niet verder helpt, kan deze overwegen om een beleidsbemiddeling op te zetten. Soms blijkt facilitation dan alsnog niet voldoende. De partijen kunnen beginnen met de hulp van een gespreksleider (facilitation) en ontdekken dat ze weinig vooruitgang maken, of dat het te langzaam gaat. Een actievere helper is dan nodig.

6.5 Niet-bindende arbitrage

Als een bemiddeling niet werkt, kan men vaak nog naar de rechter – tot aan de Raad van State. Dat is echter niet de enige mogelijkheid. Men kan een arbiter aanstellen voor een niet-bindende arbitrage. Arbitrage is particuliere rechtspraak. De bemiddelaar, als hij nog het vertrouwen geniet van de deelnemende partijen, kan assisteren in het vinden van een arbiter, het opzetten van een arbitrageprocedure en het overdragen van de noodzakelijke informatie aan de arbiter. De meeste ambtenaren mogen vanuit de wet hun gezag niet delegeren aan een arbiter. Bindende arbitrage is daarom vaak geen optie. Niet-bindende arbitrage is wel een mogelijkheid. Alle aspecten van een niet-bindende arbitrage zijn, evenals bij een beleidsbemiddeling, onderhandelbaar. Bij niet-bindende arbitrage kijkt een particulier panel of een particuliere arbiter naar de merites van de argumenten van de partijen. Vervolgens komt de arbiter met een suggestie. De partijen kunnen deze weigeren of accepteren.

Niet-bindende arbitrage kan de nodige versnelling bieden. Als ook na een bemiddeling de partijen zich nog steeds in een impasse bevinden en iedereen nog steeds graag een oplossing voor het probleem wil hebben, begint vaak de tijd (en het geld) echt te dringen. Er is veel geïnvesteerd, alle partijen zijn nu goed op de hoogte van elkaars en hun eigen belangen en toch zit een goede overeenkomst er niet in. Een arbiter biedt zekerheid, omdat hij binnen een afgesproken tijd een oordeel zal vellen. Hoewel dit oordeel niet bindend is, heeft dit veel voordelen bij vastgelopen onderhandelingen. Als de partijen kiezen voor niet-bindende arbitrage, wijzen zij een ‘rechter’ aan – in alle gevallen moet de arbiter een geschikte achtergrond hebben, bij voorkeur juridisch. De arbiter moet namelijk niet alleen nadenken over de inhoudelijke merites van een overeenkomst. Hij moet ook beoordelen wat de kansen van de partijen bij de rechter zijn. De partijen kunnen zo alvast een voorproefje krijgen van wat hen waarschijnlijk bij de rechter te wachten staat en deze niet-bindende uitspraak kan de partijen doen besluiten om met bijgestelde verwachtingen weer te gaan onderhandelen. In sommige situaties kan men een rechtszaak om strategische gevallen zelfs willen simuleren. Als de eisen van een groepering bijvoorbeeld buitengewoon onrealistisch zijn en de afgevaardigde onderhandelaars weten dit, maar krijgen de achterban niet mee, dan kan de arbiter de leden van deze groepering uitnodigen om te komen kijken bij de arbitrage. Een voorproefje op de rechtszaal kan de misplaatste verwachtingen temperen. Met andere woorden, de alternatieven van de partij op een geslaagde onderhandeling kunnen daarmee veranderen, zodat er ook aan de onderhandelingstafel meer schot in de zaak komt – met of zonder bemiddeling. Een arbiter vat de kritieke punten samen en het geschil vernauwd daarmee. De partijen moeten,

veel meer dan bij een bemiddeling, nu al hun alternatieven nog eens goed schatten. Hoewel het al meer richting een rechtsprocedure gaat, stimuleert de arbiter de dialoog tussen de partijen nog intensief en houdt hij advocaten bij voorkeur buiten de deur.

Wie er meedoet aan een dialoog, verandert wel. Een arbitrage is het moment dat de ‘grote vissen’ aan tafel komen, als zij zich tot dat moment nog hebben laten vertegenwoordigen. Zij zijn aanwezig als de arbiter zich over hun zaak buigt. Als iedereen uit de top aan tafel zit en er een onafhankelijke arbiter of panel van experts zit dat hun kansen voorspelt, sluiten de partijen vaak sneller een overeenkomst. Als dit niet lukt, kunnen de lastgevers het mandaat van de afgevaardigden versoepelen.

Bij een niet-bindende arbitrage hebben de deelnemende partijen nog steeds controle over de uitkomst en (in mindere mate) het ontwerp van de procedure. De partijen zijn niet gebonden aan een uitspraak en kunnen met het advies doen wat hen goedgeeft. Van de intermediair – de arbiter – wordt echter een meer inhoudelijke betrokkenheid gevraagd. De arbiter dient expliciet na te denken over inhoudelijke oplossingen – wat een taboe is voor een beleidsbemiddelaar of facilitator. De partijen vragen nu niet om ondersteuning bij het onderhandelen; ze vragen om heldere antwoorden. De arbiter, meer nog dan de beleidsbemiddelaar, is dan ook vanzelfsprekend goed geïnformeerd over de inhoud. De arbiter kent de complexiteit van dit geschil en soortgelijke geschillen en kent bovendien de juridische context. Ook wat dat betreft is niet-bindende arbitrage een stap tussen beleidsbemiddeling en rechtspraak.

6.6 Naar de Rechter

Partijen kunnen niet elk geschil via ondersteunde onderhandeling oplossen. Soms is de gang naar de rechter de beste. Veel partijen kiezen echter uit automatisme voor een rechter. Dat is kostbaar voor de partijen en de rechterlijke macht is overbelast. De sectie hieronder geeft weer wat een gang naar de rechter voor een geschil betekent. Daarna geeft deze sectie de redenen om naar de rechter te stappen en het publieke geschil via de juridische weg te beslechten. Wat betekent het wanneer partijen een geschil naar de rechtszaal brengen? Als een partij besluit om naar de rechter te gaan, wordt een ingewikkelde en meerduidige situatie aangepast aan de gestandaardiseerde rechtsprocedure. De partijen dienen hun autonomie gedeeltelijk over te hevelen naar de onafhankelijke rechter en zichzelf op een geritualiseerde manier te organiseren. Zo nemen de partijen bijvoorbeeld een advocaat in de arm en deze vertalen alle gebeurtenissen waar de partijen over vertellen naar een juridisch jargon dat het de rechter mogelijk maakt om de situatie te vergelijken met eerdere situaties en met de wet.

Rechtbanken zijn niet opgezet om te bemiddelen in een geschil, maar om recht te spreken. De rechter interpreteert de wet en past enkel wettelijke of jurisprudentiële criteria toe. Deze duidelijkheid van de rechterlijke rol biedt een aantal voordelen. Als deze voordelen over andere overwegingen zegevierend, dan kan het zoeken van een rechterlijk vonnis het juiste pad blijken. Wat zijn deze voordelen?

- De rechter is onafhankelijk. Meer nog dan een bemiddelaar kunnen partijen van een rechter verwachten dat deze niet persoonlijk betrokken raakt of een persoonlijke mening laat meewegen.
- De Rechter ontvangt een salaris van de Staat; de partijen hoeven hem niet te betalen.
- De rechtszaal biedt een goed podium wanneer een partij als grootste belang heeft om publieke erkenning te krijgen, bijvoorbeeld om de eigen naam en reputatie te zuiveren.
- Een partij kan actief zijn in andere soortgelijke situaties, of de verwachting hebben dat dit in de toekomst gaat gebeuren. De rechter kan dan helderheid verschaffen - een precedent - waar de partij zich op kan beroepen en zich op in kan stellen. Aangezien de specifieke overeenkomst bij een beleidsbemiddeling alleen de bij de onderhandeling betrokken partijen betreft en alleen de huidige situatie coördineert, kan men niet een precedentwerking verwachten voor situaties met andere partijen.
- Een rechter oordeelt. Als niet-onderhandelbare principes (zoals in een botsing van grondrechten) de boventoon voeren, als partijen weigeren om op enige wijze met elkaar samen te werken, of als er via alle andere vormen van ondersteund onderhandeling geen overeenkomst gevonden is, dan kan een rechter deze Gordiaanse knoop met één gedurfde slag doorhakken.
- De rechter dwingt de partijen om op te letten en actief mee te doen. Dit kan bijvoorbeeld behulpzaam zijn als er in een betwiste situatie een ongelijke machtsverdeling is. Machtige partijen voelen zich wellicht niet geroepen om te onderhandelen over de belangen van minder invloedrijke partijen, toekomstige generaties, of de natuur – waarom luisteren, als dat niet hoeft? Sommige beleidsbemiddelaars willen daarom alleen de partijen aan tafel hebben met de capaciteit om de uitvoer van beleid tegen te houden. Als een partij niet erg invloedrijk is, kan een gang naar de rechter een manier zijn voor een zwakkere partij om aan invloed te winnen. Een zwakkere partij kan via de rechter afdwingen dat er naar hen geluisterd wordt.
- Een vonnis is bindend en een rechter kan het vonnis handhaven. Als men daadwerkelijk met onbetrouwbare partijen in een geschil verwickeld zit, kan een gang naar de rechter wellicht de enige manier zijn om een belang veilig te stellen.
- De uitspraak van een rechter is beter op zijn plek als handelingsgerichte regels de situatie het best reguleren. De rechtbank kijkt namelijk naar regels gericht op handelingen, terwijl bemiddeling kijkt naar de relaties tussen (rechts)personen. Handelingsgerichte regels verdelen handelingen in gepaste handelingen en ongepaste handelingen (zoals een onrechtmatige daad) en er is niet echt een grijs gebied. Deze handelingsregels vindt men in elke regeling, of het nu een contract, publiekrecht, de strafwet of de grondwet betreft.³⁷ Als mensen dit soort handelingsregels meestal zonder problemen navolgen, dan komt er bij een schending een rechter aan te pas. Een goed opgestelde handelingsgerichte regel stelt de rechter in staat om daadkrachtig een beslissing te nemen.
- Een rechter kan een zaak 'tot op de bodem' uitzoeken. Hij dwingt de partijen om met 'de feiten' te komen. Hoewel partijen in een rechtsprocedure een strategisch voordeel hebben om de feiten te vervormen, is er na een vonnis wel een versie van 'het verhaal'. Voor een beleidsbemiddelaar is een dergelijke werkwijze niet mogelijk en zou ook buitengewoon

onethisch zijn. Toch zijn er situaties denkbaar waarin dit soort afgedwongen transparantie belangrijk is.

- Het kan in het belang van een persoon of organisatie zijn om een relatie met een andere partij te beëindigen – en bemiddeling is er juist op gericht om de betrekkingen tussen de partijen te verbeteren. Het recht verbreekt echter gemakkelijk persoonlijke relaties.
- Als een partij zeker is van een overwinning in de rechtszaal en ook op de lange termijn geen last denkt te hebben van de negatieve gevolgen voor de relatie, dan zijn de partijen niet wederzijds van elkaar afhankelijk om hun belangen te verwezenlijken en heeft ondersteunde onderhandeling geen zin.

Bovenstaande lijst geeft aan voor welke doelen rechtspraak boven alternatieve wijzen van conflictbeslechting te verkiezen valt. Hier kan beleidsbemiddeling niet effectief of zelfs ongepast zijn.

6.7 Mediation via de rechtspraak

Sinds de jaren tachtig kennen we in Nederland het juridische verschijnsel mediation. Mediation is geen publieke beleidsbemiddeling. Mediation is ingebed in juridische procedures en kent een redelijk strikt stramien. Mediation is een vorm van professionele bemiddeling waarin een mediator twee andere partijen ondersteunt bij het beslechten van een juridisch conflict. Zowel in het privaatrecht als het publiekrecht komt mediation voor. Onder andere het Project Mediation van de provincie Overijssel in 2003 heeft laten zien dat alternatieve geschilbeslechting zoals mediation een effectieve oplossing kan zijn voor het beslechten van bestuursrechtelijke geschillen. Mediation is een reële optie wanneer men verdere juridisering wil voorkomen en kan worden ingezet in de voorbereidingsfase van een bestuurlijk besluit of bestuurlijke rechtshandeling, in de bezwaarfase, of zelfs wanneer het geschil voor de rechter ligt. Mediation verkleint de werklast van de rechter en zorgt voor minder ingrijpende maatregelen. De aangevochten bestuurlijke besluiten zijn echter vaak gebaseerd op bepaalde beleidsregels waar belanghebbenden geen rechtsmiddelen tegen hebben. Alle bestuurlijke besluit- en beleidsvorming is gebonden aan de regels van de Algemene Wet Bestuursrecht en moet volgens bepaalde procedures, zoals inspraak, plaatsvinden.

³⁷ Een regel kent de vorm: X [mag, moet, mag niet] in context Y handeling Z verrichten, op straffe van een Sanctie P

6.8 Beperkingen van een gang naar de rechter

'Breed binnen de Rechtspraak bestaat het inzicht dat met het vonnis van de rechter het geschil niet in alle gevallen is beslecht en het conflict tussen de partijen beëindigd.'

F.W.H. van den Emster

voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak (Emster:2009)

'And you think you're going to win in court? And, if you think you're going to win in court, what do you think the long term impact on your business will be from ramming through your development without attending to peoples needs? Do you think that will have an effect on your business?' If they say: 'it won't have an effect on our business, and I'm going to court anyway and I'm going to get the court order.' Then I say: 'well, you just might want to ask some other people about the impact of that and get some outside information, because I think you're poorly calibrated. But if that's where they're at, they shouldn't be in mediation.'

Julianne Birkhoff, beleidsbemiddelaar³⁸

Beleidsbemiddeling heeft beperkingen en sommige doelen zijn niet te verwezenlijken via een onderhandeling. Zelfs als beleidsbemiddeling zou kunnen werken, kan een rechter soms een beter alternatief zijn. Een gang naar de rechter heeft echter ook een aantal beperkingen. Een van de belangrijkste is dat de rechter een vrij heftige ingreep pleegt. Bij minder heftige methoden verdwijnt nooit de mogelijkheid om een geschil alsnog voor de rechter te brengen. Als al het andere faalt, dan kan men altijd nog de rechtszaal betreden. Het is echter veel moeilijker, zo niet onmogelijk, om te beginnen met de rechtbank en dan nog een alternatieve manier te bewandelen om het conflict te beslechten. Als partijen zich voorbereiden op een afdwingbare uitspraak, blijft er weinig over van de capaciteit om constructief met elkaar te onderhandelen.

Wat zijn de verdere bezwaren tegen een gang naar de rechter?

- De rechter toetst aan de wet en de meeste belangen van partijen zijn niet met de wet te waarborgen. Bovendien draait het in het bestuursrecht primair over het optreden van de overheid. De vraag of de onderliggende maatschappelijke controversen wordt opgelost, valt buiten deze rechtsbescherming. Bij publieke beleidsbemiddeling is de agenda niet beperkt tot juridisch relevante onderwerpen. Bij een beleidsbemiddeling kunnen partijen alles bespreken.
- De tijdsduur, de financiële kosten en mentale stress kunnen bij een rechtsprocedure de pan uit vliegen. Advocaten zijn duur en dat geldt ook voor de ingehuurde experts. Een rechtszaak kan maanden en soms zelfs jaren duren zonder dat partijen voortgang boeken, of dat er meer duidelijkheid voor de partijen ontstaat. Na een bezwaarprocedure kan een procedure voor de bestuursrechter volgen, daarna voor de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State en daarna zelfs het nog voor Europese Hof.

- Rechtspraak is vrijwel altijd openbaar, dan wel op een hele specifieke en aandachtvragende manier. Zodra men voor de rechter staat, stapt men in het felle licht van een schijnwerper – een licht dat alle contouren scherp contrasteert en fixeert. De nuances verdwijnen zo uit een geschil. Vaak brengt een rechtszaak informatie aan de oppervlakte die een partij met legitieme redenen graag voor zichzelf of tussen de betrokken partijen had gehouden. Een publieke beleidsbemiddeling is ook openbaar en eist niet direct van de deelnemende partijen om met gevoelige informatie naar voren te komen.
- De rechtbank past gestandaardiseerde oplossingen toe en het is lastiger om vanuit de rol van de rechter op zoek te gaan naar creatieve oplossingen die de belangen en niet de rechten, van de partijen het best dienen. Zo kan een rechter bijvoorbeeld partij A dwingen om een som te betalen aan partij B voor een schending in een contract. Hoewel partij B wellicht recht heeft op deze som, is het belang van partij B misschien niet financieel van aard, maar de behoefte aan een betrouwbare werkrelatie met partij A.
- De onafhankelijkheid van de rechter hangt in een juridische procedure samen met het verlies aan autonomie bij de partijen. De rechter beslist uiteindelijk en de partijen geven de controle over een uitkomst bijna volledig uit handen. Een juridische procedure loopt volgens een vast en geritualiseerd stramen, met vaststaande rollen en voorgeschreven gedrag voor elke partij en deze strak geregisseerde voorstelling kent een beperkt aantal eindes – en tragisch genoeg hebben partijen het einde niet zelf in de hand.
- Een rechtszaak verslechtert, vrijwel zonder uitzondering, de betrekkingen tussen de betrokken partijen. De partijen hebben weinig ruimte en weinig redenen om op een niet-vijandige manier met elkaar te communiceren. Ook aan het taalgebruik van de partijen hangt continu een juridisch gewicht, zodat partijen niet langer vrij durven te discussiëren over het geschil, of elkaar überhaupt nog durven te ontmoeten. Omdat voor het oog van de rechter de strategie domineert, zijn fouten kostbaar (denk aan een vormfout). Dit resulteert in onnodig risicovol gedrag en in elk geval in weinig constructieve ontwikkeling (waar het maken van kleine fouten juist kan helpen). Partijen kunnen zich steeds verder ingraven en dekken hun meer kwetsbare plekken af. Zo verdwijnt de nodige beweeglijkheid om andere mogelijkheden te verkennen en de belangen van de partijen raken uit het zicht. Vanwege de handelingsgerichte en stabiliserende rol van de rechter, proberen de partijen bijvoorbeeld te laten zien hoe zij volgens de wet hebben gehandeld, of de ander in strijd met de wet. Daarmee verdwijnen persoon- of organisatiegerichte belangen naar de achtergrond. De partijen leren wellicht steeds beter hun positie ten opzichte van het recht te begrijpen, ze verliezen daarbij wel het zicht op het vaak legitieme perspectief van de andere partijen – en soms zelfs wat ze nu eigenlijk voor de toekomst willen. Omdat de betrekkingen tussen de betrokken partijen vrijwel altijd onder een rechtsprocedure lijden en partijen vaak zelfs betrekkingen beëindigen na een uitspraak van de rechter, is er ook geen manier om in de toekomst elkaar nog van dienst te zijn.

De meeste partijen die via de rechter hun geschil op trachten te lossen ervaren om deze redenen vaak minder genoegdoening dan via bemiddeling mogelijk was geweest.

³⁸ Interview te vinden op www.mediate.com/articles/birkhoffdvd06.cfm

6.9 Bemiddeling ná rechtspraak

Na soms jaren procederen is daar eindelijk de uitspraak van de (hoogste) rechter. Partijen verwachten uiteraard dat met de uitspraak alle duidelijkheid is gekomen over hun geschilpunten. Of het nu in hun voordeel of nadeel is, partijen beogen afronding van vele discussies. Concreet willen partijen vaak ook dat met een uitspraak de dossiers kunnen worden gesloten. Een rechterlijke uitspraak biedt echter niet altijd de voor partijen nodige duidelijkheid, helaas. Het gebeurt regelmatig dat een uitspraak wel duidelijkheid geeft over wat niet mag, maar dat vervolgens in de uitspraak niet wordt aangegeven wat wel de gewenste toepassing is van de rechtsregel.

Er zijn partijen die wel goed uit de rechtszaal komen, bijvoorbeeld omdat zij samen hebben afgesproken daarheen te gaan. Zij kunnen dan met de inachtneming van de rechterlijke uitspraak hun bemiddeling hervatten. Belangrijk is dat de uitspraak beperkt is tot één enkel geschonden recht en het eigenlijke conflict niet beslecht. In dat geval kan men een bemiddeling of een andere vorm van ondersteund onderhandelen gewoon weer oppakken. Bij een beleidsbemiddeling kunnen partijen ook in de grondregels afspreken dat de beleidsbemiddeling dit soort rechtenschendingen bij de rechter ‘parkeren’.

6.10 Werken aan capaciteit voor publieke beleidsbemiddeling

Als alle voorgaande secties van dit rapport ook maar enigszins hun doel bereikt hebben, dan hebben zij een nieuwe vraag aan het voetlicht gebracht: *‘Hoe kan men de capaciteit creëren en volhouden om bemiddeling toe te passen in de ontwikkeling en uitvoer van beleid?’* Het antwoord op deze vraag zal zich vormen binnen de institutionele contexten van Nederland en de door historische ervaringen geschapen competenties van individuen en groepen, inclusief hun begrip van wat er mogelijk is. Kortom, het antwoord op deze vraag moet een Nederlands antwoord zijn. Toch kunnen we inzichten opdoen door de aandacht te richten op ervaringen in andere plekken waar publieke beleidsbemiddeling is ontwikkeld en toegepast. Wij focussen ons hier op de Verenigde Staten, waarschijnlijk de plek waar de praktijk het meest tot wasdom is gekomen en proberen om uit die ervaringen te putten om de ontwikkeling van publieke beleidsbemiddeling te ondersteunen.

Om te beginnen, suggereert de ervaring in de VS dat we capaciteit als driedelig kunnen opvatten:

- ten eerste is er de praktische capaciteit van bemiddelaars om diensten aan te bieden. Beleidsbemiddeling behoeft vakmensen met de vaardigheden om de processen die in dit rapport zo uitvoerig aan bod zijn gekomen te beheersen;
- ten tweede is er de capaciteit om effectief de randvoorwaarden te scheppen en te participeren in een publieke beleidsbemiddeling. Hier zijn het vooral publieke -, meestal overheids- partijen die zowel de middelen als verantwoordelijkheden hebben die noodzakelijk zijn om beleidsbemiddeling te beginnen, vol te houden en naar de resultaten te handelen;

- ten derde is er de capaciteit om kritisch te reflecteren op de praktische ervaringen. Dit is een sleutelcapaciteit, aangezien beleidsbemiddeling levensvatbaar en relevant blijft door zich telkens te ontwikkelen en opnieuw af te stemmen op een veranderlijke omgeving. Om dat te kunnen doen, is een gearde ethische en praktische reflectie nodig. Zo blijft ook de theorie toegankelijk en open voor kritiek en nieuwe ervaringen.

Het eerste element van capaciteit is het meest noodzakelijk. Publieke beleidsbemiddeling heeft vakmensen nodig die begrijpen hoe beleid ontwikkeld en uitgevoerd wordt en de capaciteit hebben om aan de vereisten te voldoen die in dit rapport beschreven zijn. De contouren moeten nu helder zijn: uit vrije keuze, georiënteerd op de toekomst, gericht op het vergroten van het begrip en georganiseerd om een consensus veilig te stellen over een gedeelde koers. De bemiddelaars die in deze situaties actief zijn hebben de vaardigheden nodig om het proces te beheren door middel van een aantal stappen waarin leren en het creatief probleemoplossen kunnen ontwikkelen. Dit zijn, aan de ene kant algemene vaardigheden die aan de basis liggen van verschillende vormen van bemiddeling, inclusief publieke beleidsbemiddeling. Voor dit soort vaardigheden bestaan er al programma’s om dit soort vakmensen op te leiden en die publieke beleidsbemiddelaars kunnen helpen om deze meer algemene vaardigheden te ontwikkelen. Daarnaast kunnen er op ad hoc basis trainingen georganiseerd worden.

Er bestaat een redelijke consensus over een kern van vaardigheden en hoe individuen geholpen kunnen worden om hun capaciteit te vergroten binnen bemiddelingsinterventies. Trainingsprogramma’s kennen vaak praktische stages waar de ‘leerlingen’ meelopen onder het toezicht van een ervaren vakman. Ze kunnen ook een co-mediation opzetten, die mediators de kans geeft om ervaringen uit te wisselen en te reflecteren binnen een team van bemiddelaars. Hoewel sommige vaardigheden algemeen voorkomen onder bemiddelaars, zijn er voor publieke beleidsbemiddeling ook specifieke vereisten. Deze hebben te maken met de grotere schaal en de complexiteit, de diversiteit van de groepen en organisaties en het publieke karakter van de handelingen. Deze vaardigheden zijn al uitvoerig aan bod gekomen in dit karakter. Lawrence Susskind³⁹ vatte ze samen in een stuk voor de American Bar Association, de professionele organisatie voor advocaten in de Verenigde Staten – hij noemde daarbij publieke beleidsbemiddelaars ‘a separate breed’ en haalt daarbij de volgende aspecten aan:

- “There are almost always a great many parties, and not all of them are obvious. Indeed, it is hard to know exactly who the stakeholders are and who can speak for them.”
- “The mediator in a public dispute resolution effort is often expected to convince the parties to come to the table.”
- “The agenda of issues is not limited to what can be litigated or what the court would find relevant. Any and all issues can be linked in the world of politics and public affairs. Many policy issues are quite complex, with far-reaching technical or scientific implications.”
- The “ground rules have to be negotiated anew in each such situation.”
- “Participants in a public dispute resolution process are very likely to have diametrically opposed views of what will happen if ad hoc negotiations are not successful. Some may

³⁹ Susskind, L.E. (1997) *Multi-Party Public Policy Mediation: A Separate Breed*. American Bar Association Dispute Resolution Magazine FALL 1997 ISSUE

think that they can get their way by relying on their political contacts. Others may think that the usual administrative procedures will go their way. Still others may have a campaign to shape public opinion mind.”

- “The mediator is usually the one who drafts the agreement, presents it to the public, monitors its implementation, and helps the parties reconvene if someone suspects someone else of non-compliance.”

Een effectief programma dat de capaciteit bouwt voor publieke beleidsbemiddeling zou, dus, ook al deze punten moeten adresseren. Men kan de programma's die aan deze capaciteit werken het beste zien als bestaand in twee delen. De eerste zou een technisch stuk zijn die toekomstige bemiddelaars helpt om de algemene vaardigheden te ontwikkelen die boven werden genoemd en die de kernvragen over de rol van de bemiddelaar behandelt en de relatie tot andere deelnemers. Dit zal vaak de vorm aannemen van een ethische en praktische reflectie op het vak. (zie hieronder). Trainingsprogramma's ontworpen voor bemiddelaars in andere richtingen, zoals bemiddeling bij scheiding, kunnen een waardevolle bijdrage leveren bij het ontwikkelen van capaciteit van een publieke beleidsbemiddelaar.

Een breder perspectief op training moet ook, in onze optiek, de verscheidende uitdagingen overwegen geboden door het publieke karakter van de controverses, de grote hoeveelheid en diversiteit in betrokken partijen, de nadrukkelijke technische problemen, de rol van expertise. Publieke beleidsbemiddelaars moeten genoeg kennis hebben over democratie en legitimiteit en hoe deze praktisch tot uitdrukking komen, zoals in de zorgen over een goede afvaardiging en een juist mandaat. Ze moeten weten hoe ze experts kunnen betrekken, zonder verwickeld te raken in een strijd van expert tegen expert en ze moeten weten om te gaan met organisatorische en juridische kwesties die gegenereerd worden door de schaal en het gemengde publiek-private karakter van beleidsgeschillen. Publieke beleidsbemiddelaars moeten adept kunnen werken binnen bestaande organisaties, met vaste routines en ad hoc vormen van organisatie. Daarnaast moeten beleidsbemiddelaars de capaciteit hebben om nieuwe signalen, zorgen en kwesties op te pikken en te behandelen, zodat het proces adaptief blijft wanneer de problematiek verandert tijdens de bemiddeling.

Dit alles benadrukt de noodzaak om de capaciteit voor institutioneel ontwerp en improvisatie te ontwikkelen bij praktiserende publieke beleidsbemiddelaars. Beleidsgeschillen zijn voldoende complex, zodat pogingen om een standaardvorm te ontwikkelen en toe te passen zeer waarschijnlijk ten dode opgeschreven zijn. Een echt vak put uit leidende principes en historische ervaring om op de bijzonderheden en vereisten van de lokale controverse te reageren. Een training moet in onze opvatting kennis en kunde ontwikkelen in combinatie met de procedurele vaardigheden om vergaderingen te begeleiden en probleemoplossend werken te stimuleren.

Publieke beleidsbemiddelaars hebben de onderzoeksvaardigheden nodig om een conflictanalyse te maken. Daarnaast moeten zij een rapport kunnen schrijven dat:

als basis kan dienen voor alle partijen om bij elkaar te komen;

geschikt is voor joint-fact-finding;

gebruikt kan worden voor de onderhandelingen, en

geschikt is voor het praktische democratische bewustzijn om de vertegenwoordiging van verschillende groepen in het bemiddelingsproces te beheren.

Publieke beleidsbemiddelaars moeten ook voldoende sensitief zijn en in staat zijn om met een escalerende situatie om te gaan, die vaak het startpunt zal zijn van een publieke beleidsbemiddeling en tijdens het proces waarschijnlijk altijd een bedreiging blijft van de constructieve interactie.

Samenvattend moeten beleidsbemiddelaars:

- Vertegenwoordiging en andere aspecten van interactieve beleidsvorming praktisch en ethisch kunnen organiseren;
- De betrekkingen tussen wetenschappers en andere experts en belanghebbenden op een begrijpelijke en verstandige wijze kunnen beheren;
- De sociaalpsychologische factoren kennen die het gedrag van de deelnemers in conflict-situaties vormen en belasten en daar verstandig mee om weten te gaan;
- De organisatorische en juridische kwesties en randvoorwaarden die participatie met zich meebrengt kennen.

Waar en hoe trainingen kunnen worden opgezet om deze capaciteit op te bouwen is een belangrijke vraag die niet beantwoord kan worden door een simpele uiteenzetting. Het is waarschijnlijk dat zo'n antwoord stap voor stap vorm krijgt door de interactie van publieke beleidsbemiddelaars met de brede hoeveelheid aan kwesties en uitdagingen binnen het publieke domein en met hun vakgenoten in andere bemiddelingsdomeinen. Het tweede element van het bouwen aan capaciteit, is de capaciteit om bemiddeling te gebruiken. Bemiddeling daagt alle partijen uit, maar vooral diegenen afkomstig van de publieke instantie die de bemiddeling sponsort. Aan hen wordt gevraagd om waarschijnlijk de meest lastige omslag in het hele proces: een verschuiving van het zijn van leidinggevende aan het hoofd van de tafel, naar de rol van gelijkwaardige deelnemer binnen een groep.

Deze omslag heeft praktische dimensies. Het vraagt om de vaardigheden om in expertise te voorzien en om verantwoordelijk te handelen zodat het onderhandelen aan tafel open en toegankelijk voor alle partijen is. Het vereist competentie met organisatorische uitdagingen om een interactief proces zoals publieke beleidsbemiddeling op te zetten in een setting die doorgaans meer gericht is op technische en politieke autoriteit. Het betekent ook het differentiëren van rollen. Bedreven overheidspartijen zullen het verschil kennen tussen de procedurele vereisten van organiseren, zoals het faciliteren van een stakeholder gericht proces van beleidsontwikkeling en de inhoudelijke vereisten van een verantwoord gebruik van oordeelsvermogen, expertise en ervaring. Daar zit soms een spanning tussen: 'hoe kan ik meer partijen betrekken op een open en toegankelijke manier en tegelijkertijd mijn verantwoordelijkheid als ambtenaar of gekozen ambtsdrager vervullen?' Om met dit soort vragen goed om te gaan, moet men bewust zijn van praktische strategieën, zoals het opdelen van het proces in vastgelegde rollen.

Dit alles wijst op de noodzaak om intern in publieke organisaties de capaciteit te ontwikkelen om een publieke beleidsbemiddeling op te zetten. Trainingen kunnen direct voordelen bieden aan overheidspartijen en aan andere partijen betrokken bij een publieke beleidsbemiddeling. Ervaringen in de VS bieden enkele bruikbare inzichten. Drie stappen in het bijzonder zijn het overwegen waard. De eerste is om de beperkingen en dubbelzinnigheden in de juridische context van beleidsbemiddeling te leren kennen. Publieke ambtsdragers zullen begrijpelijkerwijs terughoudend zijn om een proces op te zetten als zij onzeker zijn van de juridische implicaties van hun handelen. Heldere begeleiding bij sleutelaspecten kan helpen.

In de VS, bijvoorbeeld, waren publieke ambtsdragers zich er zeer bewust van dat zij niet hun juridische verantwoordelijkheden konden afdragen aan de soort ad hoc-organisatie die een bemiddeling opzet.

De sleutel om vooruitgang te boeken was om een ontwerp te ontwikkelen dat:

- 1) de bemiddeling als adviesorgaan opzette;
- 2) dat vertegenwoordigers van de sponsorende publieke organisatie aanwezig liet zijn in dit adviesorgaan en mogelijkheden bood aan deze vertegenwoordigers om zorgen te uiten, te onderhandelen en een veto uit te spreken als hun zorgen niet voldoende werden weggenomen;
- 3) de organisatie de middelen gaf om vrijwillig een overeenkomst te laten bereiken en naar voren te brengen als met alle interne beperkingen rekening was gehouden. Het was in de VS belangrijk om publieke ambtsdragers die geïnteresseerd waren, maar de risico's groot achtten, te begeleiden in het ontwikkelen van een gedegen ontwerp dat antwoord bood op hun vragen.

Deze adviserende stappen kregen in de VS versterking binnen een wet die speciaal werd opgezet voor bemiddeling en andere manieren om geschillen te beslechten in beleidsprocessen - de Administrative Dispute Resolution Act uit 1996. Deze wet werd opgezet om tekortkomingen in bestuurlijke procedures op te vangen en dan vooral dat 'administrative proceedings have become increasingly formal, costly, and lengthy resulting in unnecessary expenditures of time and in a decreased likelihood of achieving consensual resolution.' De wet autoriseerde expliciet 'the use of well-tested dispute resolution techniques' [in order to] 'eliminate ambiguity of agency authority under existing law.'

Door deze stappen te nemen konden de opstellers van de wetgeving verzekeren dat:

"Federal agencies may not only receive the benefit of techniques that were developed in the private sector, but may also take the lead in the further development and refinement of such techniques", and "the availability of a wide range of dispute resolution procedures, and an increased understanding of the most effective use of such procedures, will enhance the operation of the Government and better serve the public" and "lead to more creative, efficient, and sensible outcomes." Zo moest uiteindelijk elke federale overheidsinstantie een beleid ontwikkelen "that addresses the use of alternative means of dispute resolution and case management." Men besloot ook te definiëren en richtlijnen op te stellen over sleutelaspecten zoals de algemene autoriteit waar instanties de bemiddeling, de neutraliteit, de vertrouwelijkheid en de juridische en jurisprudentiële status van de overeenkomsten kon laten rusten. De Negotiated Rulemaking Act of 1996, in het bijzonder, "establish[ed] a framework for the conduct of negotiated rulemaking" and sought "to encourage agencies to use the process when it enhances the informal rulemaking process." De opstellers hebben veel moeite gedaan om helder te maken dat de wet "should not be construed as an attempt to limit innovation and experimentation with the negotiated rulemaking process or with other innovative rule-making procedures otherwise authorized by law." Door te verhelderen en een expliciete juridische context voor vragen zoals de vaststelling en het belang van lidmaatschap, de condities voor het opstellen en weer beëindigen van een comité en de verantwoordelijkheden van de bemiddelaar, kon de wet problemen van "adversarial rule-making" uit de weg gaan. Men creëerde een context en capaciteit voor "face-to-face negotiations and cooperation in developing and reaching agreement on a rule."

Naast deze juridische richtinggeving, handelden de federale instanties direct om de capaciteit voor bemiddeling en andere wijzen van geschilbeslechting te vergroten binnen in de overheid. De Environmental Protection Agency ontwikkelde bijvoorbeeld een Conflict Prevention and Resolution Center dat: "*Develops and implements Agency ADR policy, administers Agency-wide ADR programs, coordinates case management and evaluation, and provides support to program-specific ADR activities. Building on existing ADR efforts at EPA, the CPRC assists other Agency offices in developing effective ways to anticipate, prevent, and resolve disputes, and makes neutral third parties more readily available for those purposes.*"

Een andere stap op federaal niveau was om het U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution op te zetten, binnen handbereik van andere instanties als "an independent and impartial federal program." De missie was om mensen te helpen "to find workable solutions to tough environmental conflicts ... [and to find] ways to turn conflict into collaboration." Het instituut doet dit door bemiddelingsdiensten aan te bieden in zaken waar de federale overheid betrokken is bij milieugeschillen. Het instituut heeft drie primaire doelen:

1. Het oplossen van milieugeschillen en het verbeteren van beslissingen.
2. "Increasing the capacity of agencies and other affected stakeholders and practitioners to manage and resolve conflicts through the appropriate use of ECR"
3. Leiderschap te bieden in het ontwikkelen van praktijken en beleid binnen de federale overheid.

Tezamen hebben deze stappen geholpen om het gebruik van publieke beleidsbemiddeling te promoten bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid in een groot aantal contexten binnen de federale overheid van de VS. Deze stappen hebben ook bijgedragen aan het laatste en belangrijkste element van capaciteit: de capaciteit om kritisch te reflecteren op en te leren van praktische ervaringen. In de context van de Verenigde Staten zijn deze overheidsinitiatieven gesteund door professionele en onderzoeksgeoriënteerde projecten. De Association of Conflict Resolution geeft een beeld van hoe een professionele organisatie kan bijdragen aan de ontwikkeling en voortzetting van capaciteit om kritisch te reflecteren op en te leren van het eigen handelen. Het is een breed georiënteerde organisatie die probeert 'to enhance the practice and public understanding of conflict resolution' door professionals uit de publieke beleidsbemiddeling, peer mediation op scholen, bemiddelaars voor conflicten op de werkvloer en rechtspraak gerelateerde bemiddeling. Hun recent gepubliceerde rapport (2010) over de ethische principes voor bemiddelaars demonstreert de bijdrage die een breed georiënteerde professionele organisatie kan maken bij het kritisch reflecteren en het ontwikkelen van capaciteit. Zo zet het rapport bijvoorbeeld "Principles of Professionalism" uiteen voor de "standards of integrity, impartiality, and professional competence" en de "Principles of Role" and "Principles of Process" die de kern van de ethische verplichtingen op een rij zetten bij bemiddeling.

Deze principes ontwikkelden zich doormiddel van de conversatie en interactie tussen professionals die samenwerkten aan bemiddeling en andere vormen van Alternative Dispute Resolution (ADR). Deze principes demonstreren ook hoe zulke generieke reflecties om kunnen worden gezet in voorstellen die relevant zijn voor de praktijk van professionals. De 'Principles of Role' kennen bijvoorbeeld de verplichting 'to respect the principle of individual integrity by ensuring that in dispute resolution proceedings, other than arbitration or other leader-directed models of dispute resolution, decision-making authority rests with the participants'.

Deze principes beschrijven de rol in positieve termen, zoals *"assisting participants in identifying issues, reducing obstacles to communication, maximizing the exploration of alternatives and helping the participants reach voluntary agreements."*

Deze zijn uiteengezet in vijf kernpunten:

- "A Neutral must promote a balanced process and must promote mutual respect among the participants throughout the conflict resolution process."
- "A Neutral must not coerce or unfairly influence a participant into any settlement agreement."
- "A Neutral must not intentionally nor knowingly misrepresent material facts or circumstances in the course of conducting the conflict resolution proceeding."
- "A Neutral must be impartial and advise all participants of any circumstances bearing on possible bias, prejudice, or impartiality. Impartiality means freedom from favoritism or bias in word, action, and appearance. Impartiality implies a commitment to aid all participants, as opposed to an individual participant in conducting the conflict resolution process."
- "A Neutral must promote informed decision making among the participants in the process, without offering legal, psychological or any other advice associated with the Neutral's background and training."

De "Principles of Process" kijken naar het proces vanuit het perspectief van de betrokken en

belanghebbende partijen en zetten uiteen wat zij kunnen verwachten van een bemiddelaar en hun eigen rol:

- "Participants' Self-determination: The act of participants coming to informed, voluntary and uncoerced decisions."
- "Client Centered Negotiation: The needs and interests of the participants form the basis upon which resolution is sought."
- "Neutral's Impartiality: Freedom from favoritism or bias in word, action, attitude and appearance; ensuring a commitment to aid all participants, as opposed to an individual participant, in conducting the conflict resolution process."
- "Fairness of the Process: The balancing of the process to meet the needs and interests of the participants."
- "Procedural Flexibility: Designing the process to fit the circumstances of the situation, wishes and needs of the participants."
- "Confidentiality: Keeping all information shared in the process private unless such privilege is waived by all participants."
- "Full Disclosure: All information necessary for making informed decision by the participants."
- "Informed Decision Making: The capacity to make decisions with full understanding of all the information needed and shared."

Het is van belang om in te zien dat dit principes zijn die meer geschikt zijn om de discussie aan te wakkeren en aan te zetten tot kritische reflectie, dan om de praktijk in detail te reguleren. Reflectie die bijdraagt aan de ontwikkeling van bemiddeling en de ADR-praktijk is ook georganiseerd in instituten toegewijd aan onderzoek en theorieontwikkeling en is vaak gesitueerd in, of verbonden aan, de universiteiten. Deze centra hebben geholpen met een sleutelaspect van historische ervaring: de ontwikkeling van een heldere theorie van het onderhandelen die zowel de ontwikkeling van de bemiddelingspraktijk gestimuleerd als richting heeft gegeven.

Wij beschrijven in het kort drie programma's die actief hebben bijgedragen aan het ontwikkelen van de theorie en de praktijk.

Het Program on Negotiation (PON) bij de Harvard Law School was een interuniversitair consortium dat toegewijd was aan het ontwikkelen van de theorie en de praktijk van onderhandelen. PON organiseerde en beheerde ook het ontwikkelen van trainingsmateriaal en maakte ze publiek beschikbaar. PON geeft een thuis aan het MIT-Harvard Public Disputes Program (<http://web.mit.edu/publicdisputes/>) dat zich toewijdt aan *"Testing, documenting, and assessing the advantages and disadvantages of using mediation and other forms of consensus building to resolve [public disputes that arise "at the local, state, national, and international levels . . . over the allocation of scarce resources, the setting of policy priorities, as well as government efforts to specify standards of various kinds (such as regulations regarding health, safety, and environmental protection). PDP works on these issues based in the grounded observation "that mediation, when used properly, produces fairer outcomes, more efficient results, and more stable political commitments, as well as wiser use of the best scientific and technical information available."*

De aanwezigheid van een Public Disputes Program binnen de universitaire wereld van PON heeft voor innovatie in de theorie en zeker in de praktijk gezorgd en ervaringen uit de praktijk weer omgezet naar nieuwe leidende principes en theorie. De connectie tussen praktijk- en theorievorming is cruciaal gebleken om publieke beleidsbemiddeling te ontwikkelen.

De Keystone Center for Science and Public Policy (www.keystone.org) heeft een iets andere insteek. De staf werkt direct *“to convene leaders in the public, private, and civic sectors to solve problems and advance good public policy through neutral, independently organized, and well-managed discussions.”* De staf van Keystone is direct betrokken bij het organiseren en faciliteren van samenwerkend wetenschappelijk en beleidsoverleg. Door middel van deze projecten, proberen de Keystone Center en haar staf *“to promote cooperative solutions with an eye toward creating enduring agreements and improved relationships”* en om reflectieve te promoten op de processen die kunnen bijdragen aan de ontwikkeling en een bredere toepassing binnen het maken van beleid en in het adresseren van publieke controversen.

Het Center for Collaborative Policy (<http://www.csus.edu/ccp/>) hoort bij de University of California, Sacramento. De missie is

“To build the capacity of public agencies, stakeholder groups, and the public to use collaborative strategies to improve policy outcomes.”

Hier toe hebben ze vijf strategische doelen opgesteld:

1. “Enhance the existing capacity of governing institutions to use collaborative methods (governance capacity);
2. Enhance the existing capacity of communities and the public to collaboratively engage with governing structures and public policy decision-making (civic engagement capacity);
3. Create and share knowledge about collaborative public policy development and capacity building (knowledge capacity);
4. Enhance the collaborative policy and civic engagement network across the state (statewide capacity); and
5. Continue to enhance the Center’s internal organizational capacity and provide opportunities for practitioners’ professional growth (internal capacity).”

De staf neemt direct een rol in – vaak op verzoek van de overheid – bij het organiseren van publieke beleidsbemiddeling en andere vormen van publieke participatie. Ze documenteren de ervaringen binnen deze processen en maken ze beschikbaar voor publieke discussie en het gebruik in onderzoek. Ze runnen ook een Academie die cursussen en trainingen organiseert voor vakbeoefenaars en curricula op Master niveau binnen de universiteit. Deze combinatie van activiteiten houdt een uitwisseling in stand tussen beoefenaars in het veld, publieke ambtsdragers en academici die geïnteresseerd zijn in de ontwikkeling van verschillende vormen van politieke en administratieve praktijken. Samenvattend, vereist publieke beleidsbemiddeling een specifieke invulling van het bouwen aan capaciteit. Het combineert de behoefte aan gedetailleerde praktische vaardigheden voor bemiddeling en facilitering met een helder en open begrip van de bijzondere vereisten aan het werken in een publiekprivate context met complexe technische en soms gepolitiseerde kwesties en met de vereisten van een democratisch en legitiem proces. Dit doordeesemt de gehele reeks aan activiteiten, van het opstellen van

een conflict analyse en het bijeenbrengen van de partijen, tot joint-fact-finding en onderhandeling, tot het vervaardigen en uitvoeren van consensusovereenkomsten. De vereisten worden onderstreept en uitgebreid door het openbare karakter van publieke geschillen. Ze bieden vaak een kanaal waardoor nieuwe kwesties en zaken gearticuleerd en onder de publieke aandacht gebracht worden.

Wij hebben geprobeerd om al deze vereisten voor het bouwen aan capaciteit te verwoorden in drie uitdagingen:

1. De noodzaak om capaciteit te bouwen voor capabele beleidsbemiddelaars, met zowel algemene als specifieke bemiddelingsvaardigheden;
2. De noodzaak om intern, bij de overheid capaciteit te bouwen voor een open en gelijkwaardig proces van publieke beleidsbemiddeling;
3. De capaciteit op te bouwen om de eigen handelingen te observeren en door middel van kritische reflectie op ervaringen zowel de beoefening van beleidsbemiddeling verbetert als in de pas laat lopen met nieuwe ontwikkelingen.

Gezamenlijk bieden deze een manier om de praktische behoeftes en vereisten van de huidige beoefening te bedienen, om de participatie van betrokken en belanghebbende partijen, waaronder overheidsinstanties, te vergemakkelijken en om ontwikkelingen voort te sturen zodat zij pas kunnen houden met de veranderende vereisten en politieke werkelijkheid. Deze activiteiten om aan capaciteit te werken bieden doeleinden voor organisaties, zowel binnen als buiten de overheid, die geïnteresseerd zijn in het ondersteunen van de ontwikkeling van publieke beleidsbemiddeling. Zoals bij een driepotige stoel het geval is, zal het achterwege van welke poot dan ook waarschijnlijk leiden tot een destabilisering van het geheel.



Taal en Jargon

'Ik noem mijzelf geen mediator, maar een beleidsbemiddelaar. Ik vermijd het woord mediation. [...] Mediation betekent in Nederland dat er een conflict is. Accepteren dat er een conflict is, is voor velen al een stap te ver. Daarom noem ik mij beleidsbemiddelaar.'

Frans Evers
beleidsbemiddelaar

Dit rapport tracht waar het kan Nederlandse termen te gebruiken, om het vocabulaire rond publieke beleidsbemiddeling handzamer en toegankelijker te maken. Dat brengt ook problemen met zich mee. Hoe men iets noemt, maakt een verschil. Woorden zijn niet neutraal, want elke term roept een reeks associaties op. Daarom moet men goed nadenken over welke termen men gebruikt. Publieke beleidsbemiddeling heeft vele facetten waarvoor in het Engels bruikbare termen bestaan. In het Nederlands ontbreekt het soms aan vergelijkbare termen en de letterlijke vertaling betekent soms net iets anders.

De literatuur over public policy mediation (publieke beleidsbemiddeling), stelt interest centraal en in Nederland is de letterlijke vertaling ('belang') juridisch geladen en sluit daarmee veel als interest geldende belangen uit. Als beleid mensen in Nederland raakt, maar niet in een juridische zin, is dit problematisch. Deze partijen noemt men daarom vaak stakeholders. Dit rapport neemt aan dat bij een beleidsbemiddeling de deelnemende partijen automatisch een belang hebben, juridisch of niet. In plaats van deze partijen stakeholders te noemen, heten deze spelers dan ook simpelweg 'partijen' en zij behartigen een belang dat gelijkstaat aan het Engelse interest.

Ook de term negotiation heeft niet dezelfde lading als 'onderhandelen'. Veel Nederlanders zien onderhandelen als gelijkstaand aan loven en bieden (Engels: bargaining), zoals men op de markt voor een doos aardbeien doet of met een makelaar over de prijs van een huis. Dat is slechts één vorm van onderhandelen, want men kan ook onderhandelen over vele aspecten tegelijkertijd en daarin een probleemoplossende en samenwerkende houding hebben. Dat bedoelt men in de academische literatuur ook met de term negotiation en zo wordt hier ook de term 'onderhandeling' bedoeld (tenzij anders vermeld). Mediation is een andere gangbare Engelse term in Nederland, bijvoorbeeld bij het Nederlands Mediation Instituut. Mediation verwijst daar naar de stappen in het kwaliteitsmodel voor NMI-mediators. Het begrip mediation kwam inderdaad de afgelopen 20 jaar in gebruik. Het woord bemiddeling is veel ouder en duidt op de meer traditionele rol van bemiddelaar, zoals een dorpsoudste of een incidentele intermediair. Dit rapport gebruikt het woord bemiddeling, in plaats van mediation en publieke beleidsbemiddeling in plaats van public policy mediation.

Ook de specifieke procedures laten zich niet eenvoudig vertalen. Publieke beleidsbemiddeling is in de VS nu eenmaal stevig verankerd in de praktijk en in de theorie en daarom is de conceptuele gereedschapskist daar een stuk uitgebreider. Zo is joint-fact-finding krachtiger dan zeggen, 'een procedure om gezamenlijk op zoek te gaan naar wat de feiten zijn', ook al is dat wat het inhoudt. Als er geen handzaam Nederlands alternatief bij de auteurs bekend is, blijft het onvertaald, of gebruikt het rapport een nieuwe term. Negotiated rule-making, een wijze van publieke beleidsbemiddeling, heet hier bijvoorbeeld uitonderhandelde regelgeving.

NB. Dit rapport gebruikt een generieke hij. Voor elke hij kan men ook een zij lezen.

Literatuur

- Barber, B.R. (1984) *Strong democracy: participatory politics for a new age*. London: California University Press Ltd.
- Bevir, M. and Rhodes, R. A. W. (2010) *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Boyte, H.C. (2004) *Everyday Politics: Reconnecting Citizens and Public Life*. University of Pennsylvania Press.
- Deutsch, M. (1973) *The resolution of conflict. Constructive and destructive processes*. Yale University Press: New Haven.
- Duiveman, R.M. & Wagenaar, H.C. & Kruijer, H. (2010) *Wijken in uitvoering, onderzoek naar wijkgerichte praktijken in Den Haag*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Fung, A. (2004) *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kunda, Z. (1999) *Social cognition: making sense of people*. Cambridge, MA: the MIT Press.
- Podziba S.L. & Gensberg, R. (2005) "Negotiated Rulemaking Reaches Policy Goals, Limits Unintended Consequences" Bureau of National Affairs, Occupational Safety & Health Reporter, 2005
- Pruitt, D.G. & Kim, S.H. (2004) *Social conflict: Escalation, stalemate and settlement*. New York: Mc Graw Hill.
- Stone, C.N. Henig, J.R. Jones, B.D. & Pierannuzi, C. (2001) *Building Civic Capacity: The Politics of Reforming Urban Schools (Studies in Government and Public Policy)* Kansas: University Press.
- De Souza Briggs, X (2008) *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*. Cambridge, MA: MIT Press
- Sullivan, H & Skelcher, C. (2002) *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave Mc Millan.
- Susskind, L.E. (1997) Multi-Party Public Policy Mediation: A Separate Breed. *American Bar Association Dispute Resolution Magazine* FALL 1997 ISSUE
- Susskind, L. E. & Cruikshank, J. (1987) *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books
- Ury, William L, Jeanne M. Brett, and Stephen B. Goldberg (1988) *Getting Disputes Resolved. Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Wagenaar, H.C. & Duiveman, R.M. (2010) *Het ontwikkelen van stedelijke daadkracht: gebiedsgericht werken in Den Haag*. Bestuurskunde, 19 (4).
- Wagenaar, H.C. & Specht, M. (2010) *Hoe burgers zichzelf maken. Het pragmatisch idealisme van participatie*. In: verhoeven, I & Ham, M (Eds.), *Brave Burgers Gezocht. De Grenzen van de Activerende Overheid* Amsterdam: van Gennep.

- Wagenaar, H.C. (2007) *Democratie van Onderop*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- La Rochefocauld, F. (1665) *Réflexions ou sentences et maximes morales (Maximes)*. Paris.
- Fisher, R. & Ury, W.L. (1981) *Getting to YES: Negotiating Agreement Without Giving In*. New York: Houghton Mifflin Co.
- De Zeeuw, F. Puylaert, H & Werksma, H. (2009) *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*, Informeel Platform Milieu en Gebiedsontwikkeling, TU Delft.

Voor hen die verder willen lezen raden wij de volgende boeken en papers aan:

Cases en Profielen

- Bacow, Lawrence S. & Michael Wheeler. 1984. *Environmental Dispute Resolution*.
- Forester, John. 2009. *Dealing With Differences. Dramas of mediating public disputes*. Oxford: Oxford University Press.
- Kolb, M. Deborah et al. 1994. *When Talk Works. Profiles of Mediators*. San Francisco: Jossey Bass
- Fung, Archon. 2004. *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.

Procedures en Theorie:

- Hajer, Maarten & Hendrik Wagenaar. 2003. *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewicki, Bruce Barry, David M. Saunders. 2010. *Negotiation. Sixth Edition*. New York: McGraw-Hill.
- Menand, Louis. 1997. *Pragmatism. A Reader*. New York: Vintage Books.
- Moore, Christopher W. Moore. 1986. *The Mediation Process. Practical Strategies for Resolving Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rawls, John. 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Susskind, Lawrence, Sarah McKernan, Jennifer Thomas-Larmer (Eds). 1999. *The Consensus Building Handbook. A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Susskind, Lawrence & Jeffrey Cruikshank. *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.
- Ury, William L, Jeanne M. Brett, and Stephen B. Goldberg (1988) *Getting Disputes Resolved. Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Susskind, Lawrence. 1997. *Multi-Party Public Policy Mediation: A Separate Breed*.
- American Bar Association Dispute Resolution Magazine Fall, 1997.
- Benz, C., C. Tarrance, J. Cohen, N. Gardner, and M. McKnight. 2010. *Final Report of the Ethics Committee*. Association for Conflict Resolution (ACR) May, 2010. (http://www.acrnet.org/uploadedFiles/About_Us/ACR_News_Headlines/ACR%20Ethical%20Principles.pdf)

Over de auteurs

David Laws werkt bij het afdeling Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en is Directeur van het Amsterdam Centre for Conflict Studies.

Hendrik Wagenaar is hoogleraar *town and regional planning* aan de Universiteit van Sheffield.

Jurgen van der Heijden werkt als senior adviseur voor AT Osborne en is als gastonderzoeker verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

Aik Kramer is jurist, mediator en onderzoeker. Hij heeft gewerkt voor de Nationale ombudsman, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en verschillende Nederlandse gemeenten.

Daniël Hogendoorn werkt als onderzoeker en doceert over conflictbeslechting, onderhandelen en governance aan de Universiteit van Amsterdam

Dankwoord

Veel mensen droegen bij aan de gedachten en de analyse die de kern van dit rapport vormen. Wij willen onze erkentelijkheid hier uitdrukken en tenminste enkele van onze collega's hier bedanken. Ten eerste bedanken wij Jan Schrijver, voor zijn steun voor dit project en voor publieke beleidsbemiddeling in het algemeen. Zonder zijn sturing en de financiële ondersteuning van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijkrelaties was dit project letterlijk niet mogelijk geweest. Ook Frans Evers was zoals gewoonlijk genereus met zijn tijd en ervaring en hielp ons om beleidsbemiddeling levendig te maken en om de sleutelaspecten te benadrukken waar zowel bemiddelaars als de gebruikers van een beleidsbemiddeling zeker aandacht aan dienen te besteden. Elinor Tonkin van de Environmental Protection Agency uit de Verenigde Staten droeg nog meer waardevolle inzichten aan over de uitdagingen van het gebruik van bemiddeling in de publieke sector en de essentiële kenmerken van bemiddeling vanuit het perspectief van overheidsinstanties. Hans Slooijer, Els Salverda, Karen Jonkers en Julien Haffmans, allen actief in het bredere veld van interactieve beleids- en besluitvorming, hebben ons waardevolle inzichten gegeven over de positie van publieke beleidsbemiddeling ten opzichte van andere methoden.

Wij erkennen ook graag de hulp en invloed van een brede groep vakmensen en academische collega's wier ervaring en ideeën ons onderwezen en geïnspireerd hebben, ervaring en ideeën waar dit document van doordrongen is. Larry Susskind, Roger Fisher, Howard Raiffa, Alexander Rinnooy Kan, John Forester, Susan Podziba, Howard Bellman, Archon Fung, Maarten Hajer, Carsten de Dreu, Judy Innes, Herman Karl, Hans Metzmakers, Martien Kuitenbrouwer, Maarten Poorter, Sara Cobb, and Kim Leary hebben allen ons iets geleerd over bemiddeling en publieke controverses en dat valt duidelijk aan deze tekst te merken. Lof voor mogelijke inzichten komt hen toe; blaam voor fouten treft ons alleen.