

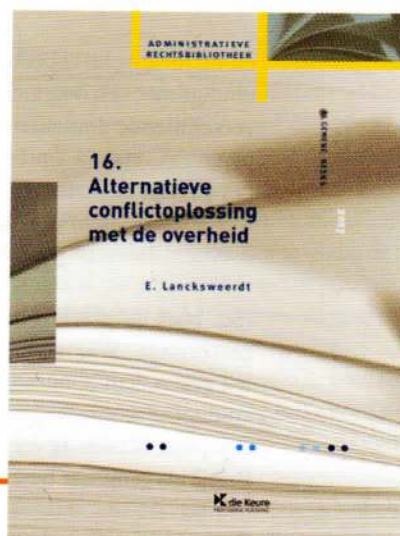
Alternatieve conflictoplossing met de overheid

Auteur: Erik Lanckswert

Uitgever: die Keure

Jaar van uitgave: 2017

Prijs: € 135



Met ADR naar de bestuursrechtjurist van de toekomst

Dick Allewijn is MFN-registermediator, trainer en bijzonder hoogleraar mediation aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Het oplossen van conflicten, geschillen, of kwesties zo men wil, tussen overheid en burgers kan vanuit verschillende perspectieven worden bekeken. In mijn boek *Met de overheid om tafel* koos ik het perspectief van de mediator.¹ Aik Kramer schreef zijn boek *Beleidsbemiddeling* vanuit een managementperspectief, het lostrekken van kwesties die vastzitten.² Maar een boek waarin hetzelfde onderwerp vanuit een juridische invalshoek wordt beschouwd was er nog niet. En dat is vreemd, want de juridische denk- en redeneerwijze is behoorlijk dominant in overheidsland. Nu is er dan het lijvige *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, verschenen als deel 16 in de Belgische Administratieve rechtsbibliotheek, en geschreven door de bevolgen Vlaamse bestuursrechtjurist Erik Lanckswert. In het juridisch perspectief is het geschil (het onderwerp van de strijd) meer in beeld dan het onderliggende conflict (de onderstroom van wantrouwen die de strijd gaande houdt). De juridische weg naar geschilbeslechting wordt in dat perspectief beschouwd als de hoofdweg, andere wegen worden bij ons in Nederland aangeduid als 'alternatieve geschilbeslechting' (of met de afkorting ADR, van *alternative dispute*

resolution), in België klaarblijkelijk als 'alternatieve conflictoplossing'. Veel aandacht is er voor rechtsstatelijke waarborgen en juridische aspecten van ADR. In het boek van Lanckswert is dit perspectief herkenbaar. Weliswaar zijn een goede communicatie en een gerichtheid op de werkelijke belangen de onontbeerlijke sleutels om nader tot elkaar te komen, maar het juridisch kader brengt nu eenmaal beperkingen mee, en daarom dienen bemiddelaars voldoende inzicht in dat juridisch kader te hebben.³

Opbouw en vorm

Iets over de opbouw: het boek begint met een korte beschouwing over de opkomst van ADR, bespreekt daarna de verschillende aspecten van conflicten met de overheid, informatie en communicatie, en de rol van belangen en opties. We zijn dan op pagina 75 van de ruim 500. De daaropvolgende twee grote hoofdstukken bevatten een staalkaart van verschillende ADR-procedures, van zelf onderhandelen via bemiddeling en klacht- en ombudsdiensten tot arbitrage, burgerparticipatie, beleidsbemiddeling, minnelijke schikking en de verzoenende rol van deskundigen (114 pagina's)

en de juridische aspecten (130 pagina's). Het boek eindigt met een overzicht van de rol van ADR op de verschillende domeinen van overheidsbestuur (142 pagina's). Hierin ontbreekt, opmerkelijk genoeg, het sociaal domein. Als ik goed geïnformeerd ben wordt dat domein in België niet als een domein van overheidsbestuur gezien.

Het boek is prachtig uitgegeven en zeer leesbaar geschreven. Wie een cursus over onderhandelen wil geven, kan zonder meer deel V, hoofdstuk 2 als studiestof voorschrijven. Het is bovendien zeer compleet, ik telde 28 vormen van ADR naast de ook in België als gangbaar beschouwde formele procedures.

Passende oplossing zoeken

Lanckswertd voegde zich met zijn magistrale *Menselijke kracht in het recht* in de voorhoede van de groep juristen die zich er niet bij neerleggen dat het juridisch denken per definitie tot een conflictmodel noopt.⁴ Ook in dit nieuwe boek getuigt hij hiervan. De hedendaagse jurist opereert in een spanningsveld. Enerzijds dient hij op te komen voor de rechten en belangen van zijn opdrachtgever. Hierdoor zit hij in een logica van winnen en gelijk halen. Anderzijds wordt het juridisch conflictmodel steeds meer in twijfel getrokken vanwege negatieve repercussies die het heeft op het welzijn en de onderlinge relatie van de conflicterende partijen. Daardoor is een juridische beroepsuitoefening waarin de nadruk wordt gelegd op 'winnen' geen volledig en adequaat conceptueel model meer voor de jurist van de 21ste eeuw.

Dat geldt ook voor de bestuursrechtjurist van de toekomst. Die ziet zich bij uitstek geconfronteerd met een paradigmawisseling: het rechtssysteem denken wij ons niet langer als een piramide, maar als een netwerk. Daarin bestaat tussen overheid en burger niet langer een eenzijdige afhankelijkheidsrelatie – zij hebben elkaar nodig – en ze staan dan ook tot elkaar in een wederkerige rechtsbetrekking. Lanckswertd illustreert dit met de manier waarop vandaag de dag (idealiter) wordt vastgesteld wat het algemeen belang behelst. Dat krijgt gestalte door de interactie tussen overheid en maatschappelijke spelers, en wordt zodoende bottom-up, in ADR-achtige processen, opgebouwd. Voor de oplossing van conflicten tussen overheid en burger betekent dit dat de overheid niet langer vanuit de regel naar de (enig juiste, legale) oplossing toewerkt, maar eerst zoekt naar een passende oplossing, en daarna pas kijkt hoe die juridisch mogelijk gemaakt kan worden. Een delicate opdracht. Ook voor Lanckswertd zelf die op heel wat domeinen weliswaar mogelijkheden ziet om door bemiddeling begrip over en weer te laten ontstaan, zelfs in principiële geschillen, maar dan enigszins ontmoedigd vaststelt dat

een 'echte oplossing' niet wordt bereikt. Wat zou Lanckswertd bedoelen met een 'echte oplossing'?

Te midden van alle vormen van ADR heeft de processuele bemiddeling in geschillen tussen overheid en burger het in België niet makkelijk.⁵ Volgens artikel 1724 van het Gerechtelijk Wetboek kunnen publiekrechtelijke rechtspersonen partij zijn bij een bemiddeling in bij de wet of Koninklijk Besluit bepaalde gevallen. Maar een lijst van dat soort gevallen is nog niet tot stand gekomen, en dat betekent dat bemiddeling met de overheid alleen 'in het wild' kan plaatsvinden, door niet-erkende bemiddelaars, en zonder de mogelijkheid een akkoord door de rechtbank te laten bekrachtigen. Iets om lering uit te trekken voor degenen die zich in Nederland beijveren voor wetgeving inzake mediation.

Bemiddeling in handhavingskwesities

Ik kan niet alles bespreken wat dit rijke boek te bieden heeft. Mijn aandacht werd getrokken door de rol van bemiddeling in de gemeentelijke handhavingspraktijken bij onze zuiderburen. Veel bestuursrechtjuristen kunnen zich, ook bij ons, niet zoveel voorstellen bij bemiddeling in handhavingskwesities. Ook Lanckswertd lijkt daarmee te worstelen. Bij het opleggen van een administratieve sanctie lijken vormen van ADR hem mogelijk, maar in de fase van dwanguitvoering eigenlijk niet: 'Alleen al omwille van hun geloofwaardigheid doen handhavende overheden er goed aan de handhavingsbeslissingen die zij hebben genomen effectief uit te voeren.' Geloofwaardigheid, dat lijkt mij een belang dat overheden prima in een mediationgesprek naar voren kunnen brengen. En verder ziet ook Lanckswertd ruimte voor overleg over termijnen en modaliteiten.

Tot zover het gangbare debat over mediation bij handhavingskwesities. Maar dan volgt het innovatieve: Lanckswertd signaleert dat er in zijn land heel voorzichtig een bestuursrechtelijk herstelrecht ontstaat. Hij illustreert dat aan de hand van de zogenaamde lokale bemiddeling. Bij het opleggen van een administratieve sanctie kan de gemeente in bemiddeling voorzien, waar het om minderjarigen gaat is zij daartoe zelfs verplicht. De bedoeling is dat de dader van de inbreuk de mogelijkheid krijgt schade die hij heeft aangebracht, te vergoeden of te herstellen of 'het conflict te doen bedaren'. Voor regelschendingen zonder slachtoffer is er de mogelijkheid van gemeenschapsdienst. De wetgever wilde hiermee pedagogisch te werk gaan en pacificatie van sociale verhoudingen bevorderen. Buren kunnen bijvoorbeeld afspraken maken over de wijze van communicatie en bejegening. Wat een vergezicht, een bestuursrechtelijk herstelrecht. Iets om in de gaten te houden!

Humanistische bemiddeling

Zo biedt het boek veel doorkijkjes in de Belgische bestuurspraktijk en de (mogelijke) rol van bemiddeling daarin. Maar het meest genoot ik van de passages waarin de bevoegde Lanckswert van *De menselijke kracht in het recht* zich even laat zien. Zoals daar waar hij bemiddeling bij zogeheten structurele onbestuurbaarheid bespreekt. Indien een gemeente structureel onbestuurbaar is geworden, komt de gouverneur met een bemiddelingsopdracht in beeld. Lanckswert pleit ervoor om in zo'n politiek-bestuurlijk mijnenveld rechtstreeks te koersen op herstel van vertrouwen en terugkeer van de redelijkheid tussen de verschillende actoren, door de inzet van zogeheten humanistische bemiddeling, een transformatieve praktijk, ontwikkeld en beschreven door Lewis en Umbreit. Een proces gericht op 'deep peace and human connexion', 'both for individual participants as well for entire communities'.⁶ Daar wil ik meer van weten, daar wil ik verhalen over horen, daar wil ik over verder lezen. In een nieuw boek van Erik Lanckswert? ●

Noten

1. D. Allewijn, *Met de overheid om tafel, fair play aan beide kanten*, tweede herziene druk, Den Haag: Sdu 2013.
2. A. Kramer, *Beleidsbemiddeling, een praktische oplossing voor maatschappelijke conflicten*, Den Haag: Sdu 2015.
3. Dit is een andere opvatting dan die van ondergetekende, die ervan uitgaat dat de overheid, eenmaal om tafel zittend, zelf de juridische mogelijkheden en beperkingen aangeeft en van de burger vraagt daarmee rekening te houden.
4. Erik Lanckswert, *Menselijke kracht in het recht, een ontwikkelingsgerichte visie op het recht en de rechtspraktijk*, Brussel: Larcier 2014.
5. Dat wat wij mediation noemen.
6. Ted Lewis & Mark Umbreit, 'A humanistic approach to mediation and dialogue: an evolving transformative practice', *Conflict resolution quarterly* 2015, nr. 1.



Burgemeester bedreigd

Ahmed Markouch, burgemeester van Arnhem, werd bedreigd door extreem rechts bij aanstelling

Foto: Robin Utrecht/Hollandse Hoogte