

Conflicten en de waarde van mediation in het sociaal domein

Burgers die hulp nodig vragen omdat zij bijvoorbeeld te maken hebben met lichamelijke of verstandelijke beperkingen, psychische problemen of armoede, krijgen te maken met het sociaal domein.¹ Zij komen vaak in strijd met de overheid, voelen zich niet gehoord en in de steek gelaten. Mediation kan een belangrijke rol spelen in het herstellen van de verstoorde relatie tussen overheid en burgers.

overheid

Door **Jolanda Elferink**

De dochter van Marjan kreeg een paar jaar geleden de diagnose 'autismespectrumstoornis'. Het was een klap, maar ook een verklaring voor het jarenlange moeilijke gedrag van haar dochter. Door de hulp aan huis die Marjan na de diagnose via de gemeente kreeg, had Marjan weer het gevoel dat ze controle had. Het was moeilijk de hulp te accepteren, maar door die hulp kon ze haar werk blijven doen, aandacht geven aan haar (andere) kinderen en ook af en toe iets voor haar zelf doen. En kwam ze financieel rond. Maar Marjan kreeg onlangs een brief van de gemeente. In de 'beschikking' stond dat er nieuwe regels zijn en dat zij minder recht heeft op hulp voor haar dochter. Er stond dat het de bedoeling is dat zij mensen in haar omgeving vraagt te helpen, en dat ze bij haar zorgverzekeraar kan informeren wat die nog biedt.

Zorg, werk en jeugdhulp zijn met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Jeugdwet in 2015 voor een groot deel beleidsterreinen geworden van de gemeente. Het nieuwe uitgangspunt is 'eigen kracht': als je hulp nodig hebt, moet je eerst proberen of je het op eigen kracht en met hulp van familie of vrijwilligers redt. Als dit niet lukt, kun je hulp vragen aan de overheid.

Sinds de invoering van deze decentralisatie is het voor burgers een stuk complexer geworden om zorg te regelen. Je krijgt te maken met verschillende beleidsterreinen, gemeentelijke en landelijk. Veel mensen snappen het niet meer.

Het is een bekend probleem: mantelzorgers die hopeloos vastlopen bij het regelen van de zorg. Bijvoorbeeld voor zorg aan huis krijgen zij maken met de gemeentelijke Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de landelijke Wet langdurige zorg (Wlz), de Zorgverzekeringswet (Zvw), en als het om kinderen gaat ook nog met de Jeugdwet.

Er is nu een nieuwe beroepsgroep, de 'mantelzorgmakelaars'. Zij helpen mensen de weg te vinden in het complexe zorgstelsel en worden veelal gesubsidieerd door de overheid.

Ingewikkelde taal

Naast het nieuwe zorgstelsel zorgt de ingewikkelde en vaak juridische taal over de toewijzing van hulp voor onbegrip. Omdat het gaat om wettelijk rechten gebruiken overheidsinstanties termen als 'beschikking', 'voorziening' en 'cliënt'. Burgers zouden eerder termen als 'besluit', 'hulp' en 'mens' gebruiken. Het effect van de juridische taal is dat burgers het gevoel krijgen dat zij zich moeten verweren. En zij voelen zich onbegrepen in hun hulpvraag.

Financiële problemen

Marjan heeft sinds de brief van de gemeente last van toenemende stress. Die is nog toegenomen nu ze ook nog een bericht van de Belastingdienst heeft gekregen dat ze een jaar te veel huurtoeslag heeft gekregen die zij moet terugbetalen. Ze had aan de Belastingdienst moeten doorgeven dat ze meer was gaan werken en verdienen.

Dit is de druppel die de emmer doet overlopen, helemaal omdat het nu al moeilijk is om financieel rond te komen. Marjan kan niet meer goed slapen en meldt zich ziek. Haar collega's en leidinggevende begrijpen haar situatie niet en ze is daarom bang dat haar contract niet wordt verlengd. Ook vraagt ze zich of hoe ze de hulp voor haar dochter moet gaan betalen.

Hersenwetenschap laat zien dat financiële stress de executieve functies van de hersenen belemmert. Mensen kunnen minder goed overzicht houden, relativeren en oplossingen bedenken.² Bij financiële problemen gaan mensen daarom eerder 'vechten' (bijvoorbeeld met een procedure) of 'vluchten' (alles uit de weggaan), dan problemen oplossen.

Toenemende armoede bij burgers verslechtert ook hun relatie met de overheid. Bij de Nationale ombudsman komen steeds meer klachten over de overheid binnen van de 1,4 miljoen huishoudens met financiële problemen. Onderdelen van het overheidsbeleid zijn ontoegankelijk of onduidelijk, waardoor mensen bijvoorbeeld onterecht toeslagen bij de Belastingdienst aanvragen of vergeten wijzigingen door te geven. Dit leidt tot schulden bij de overheid. Daar komen verhogingen bij, er komen boetes overheen, en mensen die niet kunnen betalen worden daartoe toch gedwongen. Daarbij komt nog dat overheidsinstellingen een schuldenaar vaak zien als vijand of fraudeur.

Procedures

Een gesprek met de gemeente verandert niets, haar dochter blijft minder hulp krijgen. Marjan is nu nog bozer. Zij gaat bij het Juridisch loket langs dat haar adviseert met een advocaat een bezwaarprocedure te starten. Marjan krijgt hiervoor gesubsidieerde rechtsbijstand. De eigen bijdrage die hiervoor in rekening wordt gebracht kan ze terugkrijgen via de bijzondere bijstand van de gemeente.

Als een burger het niet eens is met een besluit van de overheid kan hij een juridische procedure beginnen om het aan te vechten. Bij zestig procent van de zaken in het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand is de overheid zelf partij.³ Het gaat in deze zaken om bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedures die zijn aangespannen tegen overheidsinstanties als gemeenten, UWV, Belas-

tingdienst Toeslagen en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), bijvoorbeeld over het recht op zorg of het terugbetalen van onterecht ontvangen toeslagen.

Ook via klachten laten burgers zich horen. Een deel daarvan komt bij de Nationale ombudsman terecht. In 2017 heeft de ombudsman veel aandacht besteed aan het stijgende aantal klachten rondom schulden en armoede.⁴

Burgers hebben weinig invloed op de uitkomsten van de procedures en deze leiden lang niet altijd tot echte oplossingen. In sommige gevallen verergeren problemen zelfs. Rechters komen bijvoorbeeld bij incassoprocedures regelmatig dezelfde schuldenaren tegen die hun rekeningen niet kunnen betalen. En burgers komen steeds opnieuw terug bij de rechter omdat een eerdere beslissing het conflict niet voldoende heeft opgelost.⁵

Intimidatie en agressie is ook een manier waarop burgers hun boosheid uiten. In 2018 kreeg 42 procent van medewerkers in de jeugdzorg te maken met bedreiging of intimidatie, en 39 procent met fysieke agressie.⁶

Verbindende rol

Marjan voelt zich in haar situatie niet begrepen en gehoord. Ging er maar iemand naast haar zitten die het probleem kon oplossen. Zodat ze haar verhaal kwijt kon en zichzelf en haar gezin op de been kon houden.

De overheid kan een belangrijke rol spelen in het voorkomen van conflicten met burgers door uit te gaan van de situatie van de burger en oplossingsgericht te werken. Mediation, dat is gericht op belangen en oplossingen, kan hierbij een verbindende rol spelen.

De Nationale ombudsman heeft voor het vermindere van problematische schulden bij burgers 'geboden' voor de overheid geformuleerd die belangrijker zijn dan wetten en regels, zoals 'duidelijk communiceren en waar nodig persoonlijk contact opnemen' en 'redelijk handelen door maatwerk te leveren.' Het rapport *Invorderen vanuit het burgerperspectief* is te lezen op www.nationaleombudsman.nl.

Mediationvaardigheden

Een burger zal minder snel een bezwaarprocedure starten als hij zich in het eerste contact met de overheid begrepen voelt. Dit zit hem in passende taal en toegankelijkheid, maar ook in probleemoplossend handelen van overheidsmedewerkers. Met mediationvaardigheden, zoals het voorop stellen van belangen in plaats van posities en doorvragen naar de betekenis van zaken, kunnen



Figuur 1. De escalatieladder van F. Glasl, toegepast op conflicten tussen burger en overheid.

zij conflicten voorkomen. Ambtenaren kunnen hiervoor bijvoorbeeld een training mediationvaardigheden volgen.

Mediation

Hoe verder het conflict escaleert (zie figuur 1), hoe groter de kans is dat overheid en burger er onderling niet meer uitkomen. In plaats van alleen verwijzen naar (bezwaar)procedures, kan de overheid ook mediation voorstellen. Onder begeleiding van een onafhankelijk geregistreerd mediator kunnen zij op een constructieve manier werken aan een oplossing. Het gaat bijvoorbeeld om mediation tussen twee partijen, zoals een zorgvrager en de gemeente, of een ouder en een jeugdzorgmedewerker. Door de geheimhouding in mediation kunnen mensen in een veilige setting hun verhaal doen, zonder dat hier direct consequenties aan vastzitten. Dit is bijvoorbeeld voor ouders die te maken hebben met jeugdzorg erg belangrijk.

Bij conflicten tussen meerdere partijen kan groepsmediation worden ingezet. Door de decentralisatie en nieuwe hulpvragen zijn er in gemeenten nieuwe partijen die moeten samenwerken. Vaak moeten zij ook samen een financieringsaanvraag indienen. Deze samenwerking geeft soms spanningen. Groepsmediation kan dan voor verbetering van de samenwerking zorgen.

Er zijn diverse initiatieven van de overheid om de communicatie tussen overheidsorganisaties en burgers te verbeteren. In het project Passend Contact met de Overheid (PCMO) geeft een kenniscentrum bestuursorganen ondersteuning bij het inzetten van de informele aanpak (o.a. door middel van instrumenten en naslagwerken). De Belastingdienst werkt met interne en externe mediators en investeert ook in de communicatieve en sociale vaardigheden van de medewerkers om geschillen te voorkomen.⁷ De mediator wordt vooral ingezet bij zaken over hoe medewerkers omgaan

bij het toepassen van die wetten en regels. Het UWV werkt met mediation vanuit het Centraal Mediation Bureau UWV, dat interne mediators selecteert en faciliteert.

Cruciaal bij de interne mediator is dat hij zijn neutrale positie kan behouden tussen de organisatie waarbij hij in dienst is en de burger met wie hij iets wil oplossen.⁸ De meerwaarde van een onafhankelijk mediator is dat hij niet verbonden is aan een van de partijen, bijvoorbeeld de overheid of een wijkteam, en geen belang heeft bij de uitkomst van de mediation.

Het doel van mediation tussen overheid en burgers is een duurzame oplossing die gedragen wordt door alle partijen. Het wettelijke kader is aanwezig, maar er samen uitkomen is de insteek.

Conclusie

Door recente veranderingen in het sociale domein komen overheid en burgers steeds meer tegenover elkaar te staan. Om weer terug te komen bij 'medemenselijkheid', waar het eigenlijk om gaat in het sociale domein, past een verbindende aanpak. Inspiratie en samenwerking met de beroepsgroep mediators is hierbij zeker gepast. ●

Noten

1. Met de term sociaal domein wordt bedoeld op alle inspanningen die de gemeente verricht rond werk, participatie en zelfredzaamheid, zorg en jeugd, op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Participatiewet, Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.
2. Sterre ten Houte de Lange, 'Elisabeth Babcock van Mobility Mentoring: 'Hersenen kunnen herstellen van armoedestress'', *www.socialevraagstukken.nl*, 18 oktober 2018.
3. *Position Paper Rondetafelgesprek rechtsbijstand, Nederlandse Orde van Advocaten 25 januari 2018*, p. 2, te vinden op *www.advocatenorde.nl*.
4. *Jaarverslag. Gezamenlijk verslag van de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman over 2017*, Den Haag: Sdu 2018, p. 8-9.
5. Inleiding Sander Dekker, minister voor Rechtsbescherming, bij het debat over de staat van de rechtsstaat in de Eerste Kamer, 22 mei 2018. Te vinden op *www.rijksoverheid.nl*.
6. Margot Smolenaars en Derk Stokmans, 'Te vaak is het de jeugdzorg zélf die kinderen beschadigt', *Nrc Handelsblad* 1 maart 2019.
7. Brief staatssecretaris over horizontaal toezicht en mediation bij de Belastingdienst - Aanpak vrijplaatsen. Kamerstukken II 2004/05 29643 nr. 4.
8. Dick Allewijn, *Met de overheid om tafel. Vertrouwen in de overheid als centraal thema in mediation*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.



Jolanda Elferink is MfN-registermediator, beleidsbemiddelaar en trainer van het Utrechts Centrum voor Mediation, gespecialiseerd in mediation in het sociaal domein en arbeidsmediation.